الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية

دراسة مقارنة

دكتور
عيد أ حمد الغفلول
مدرس القانون العـــــــام
كلية حقوق بنها – جامعة الزقازيق

الناشر
دار النهضة العربية
٣٢ ش عبد الخالق ثروت – القاهرة



قائمة برموز مختصرات المجلات العلمية
المستخدمة في البحث

A.F.D.I.	:	Annuaire français du droit international.
A.I.J.C	:	Annuaire International de Justice constitutionnelle.
A.J.D.A.	:	Actualité juridique de droit administratif.
J.C.P.	:	La semaine juridique
J.I.C. Rec.	:	Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice.
C.P.J.I Série A	:	Arrêts de la Cour permanente de Justice internationale.
C.P.J.I Série A/B	:	Arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour permanente de Justice internationale (depuis 1931).
C.P.J.I Série B	:	Avis consultatifs de la Cour Permanente de Justice Internationale.
D	:	Recueil Dalloz
DA	:	Droit Administratif (Revue pratique de droit administratif jusqu en 1961.
E.D.C.E	:	Etudes et documents du conseil d'Etat.

J.D.I. (clunet)	**:**	Journal du droit International.
L.P.A.	**:**	Les petites affiches.
R	**:**	Recueil Lebon des principales décisions de la jurisprudence administrative.
R	**:**	Recueil des décisions du conseil constitutionnel.
R.C.A.D.I	**:**	Recueil des cours de l'Académie du droit International.
R.D.P	**:**	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.
R.F.D.A.	**:**	Revue française du droit administratif.
R.F.D.C.	**:**	Revue française du droit Constitutionnel.
R.G.D.I.P.	**:**	Revue générale du droit International public
R.I.D.C	**:**	Revue Internationale du droit comparé.
R.M.D.E.D.	**:**	Revue marocaine de droit et d'économie du développement.
R.T.D.E.	**:**	Revue trimestrielle du droit européen.
S.	**:**	Recueil Sirey.

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمـــــــة

تعتبر الرقابة علي دستورية التشريعات إحدى الآليات الناتجة عن التطور الطبيعي للفكر السياسي والقانوني من أجل الحفاظ علي حقوق الأفراد وحرياتهم، وحمياتها من شطط السلطات القائمة علي التشريع.

وفي البداية، كانت تتولى البرلمانـــات ذاتهـــا مهمـــة مراقبـــة دستورية التشريعات التي تقوم بسنها، وذلك من خلال لجان برلمانية أنشئت خصيصاً لبحث مدي توافق مشروعات القوانين مع الدســـتور قبل مناقشتها والتصويت عليها بصورة نهائية.

فـــفي فرنسا كانت تقوم بهذه المهمـــة هيئـــة خاصـــة داخـــل البرلمان هى "هيئة محلفي الدستور Jury constitutionnaire فـــى ظـــل دســـتور ١٧٩٥، ثم "مجلس الشيوخ المحـــافظ " Le Sénat conservateur" في الفتـــــرة ما بين عامي ١٧٩٩ و ١٨٥٢[١].

وفي مصر برزت فكرة الرقابـــة الـــسياسية علـــي دســـتورية القوانين لأول مرة مع دخول القانون الأساسي الصادر في أول مـــايو ١٨٨٣ في التطبيق، وكان ذلك في عهد الخديوي توفيـــق (١٨٧٩ – ١٨٩٢)، حيث كانت المادة الثامنة عشرة من هذا القـــانون تقتـــضي إبداء مجلس شوري القوانين رأيه في مشروعات القوانين والقرارات بقوانين والقرارات الإدارية قبل التـــصديق عليهـــا بـــصورة نهائيـــة. وكـــــان ذلك يمثل بلا شك نوعاً من الرقابة السياسية علي دستورية التشريعات [٢].

---

(١) راجع في ذلك:
- Antoinette ASHOWETH le contrôle de la constitutionnalité des lois par le sénat de la second de Empire, R.D,P, 1994, PP. 45 et ss.
- Julien LAFERRIERE, manuel du doit constitutionnel, paris, 1949, PP. 32. et ss.
- Georges Burdeau, traité de science politique, tome Iv, paris Montchrestien, 1970, pp. 425 et ss.

(٢) راجع في ذلك :

في ظل دستور ١٩٢٣، كانت المادتان ٧٢ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب و ٦٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ تنصان علي وجود لجنة المقترحات "Commission d'initiatives" داخل كل مجلس، وكانت مهمة هذه اللجنة، في المجلسين، هي مراجعة مدي توافر الشروط الشكلية اللازمة لقبول الاقتراحات بمشروعات قوانين، ومع ذلك كان بإمكانها التعرض لمحتوي الاقتراح للتأكد من عدم تعارضه مع الدستور. ولذلك فقد اصطلح علي اعتبار عمل هذه اللجان بمثابة رقابة سياسية سابقة علي دستورية القوانين، في وقت لم يكن دستور ١٩٢٣ يقر صراحة أي نوع من الرقابة علي دستورية القوانين (٣).

هذا وفي ظل الدستور المصرى الحالي -دستور ١٩٧١- تلقي المادة الرابعة والأربعون من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب علي عاتق اللجان النوعية الثمانية عشرة بالمجلس مهمة " الدراسة وإبداء الرأي في مشروعات القوانين والاقتراحات بمشروعات القوانين، والقرارات بقوانين وغير ذلك من الموضوعات... " ولا شك أنه يدخل في اختصاصات هذه اللجان، ولو بصورة غير مباشرة، مراجعة تطابق مشروعات القوانين والقرارات بقوانين المعروضة عليها كلٌ فى حدود اختصاصها مع الدستور. وعلاوة علي ذلك فقد منحت المادة ١٦٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب رئيس المجلس الحق في أن يخطر مقدم الاقتراح بمشروع

- Henri LAMBA, Droit public et administratif de L'Egypte, imprimerie Nationale, 1909 PP. 117 et ss.

(٣) راجع في ذلك :

- Naguib SHOLCKRI, La constitution égyptienne et le contrôle se constitutionnalité des lois, thèse, paris 1929. PP 137- 138.

- فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مكتبة دار الكتب المصرية، القاهرة ١٩٢٧، ص ٧وما بعدها.

قانون كتابه بمخالفة الاقتراح للدستور، أو عدم استيفائه الشكل المطلوب، بحيث يتعين عليه تصحيحه أو سحبه.

ويقدم لنا تاريخ القانون العام المقارن نماذجً عديدة للرقابة السياسية علي دستورية القوانين في الدول التي كانت قد قبلت منذ وقت مبكر بمبدأ الرقابة الذاتية Auto-contrôle من جانب البرلمانات علي نتاج نشاطها التشريعي [٤].

ولما كان من غير المنطقي أن تلعب البرلمانات دور الخصم والحكم في آن واحد، عن طريق سن التشريعات ثم مراجعة مدي تمشيها مع الدستور، أصبح لابد من إيكال مهمة مراجعة دستورية التشريعات إلي المحاكم، وذلك إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات وإمعاناً في التأكيد علي ضرورة احترام حقوق الأفراد وحرياتهم العامة والفردية. وبذلك كان التطور نحو إقرار الرقابة القضائية علي دستورية التشريعات.

ومن المعروف أن الرقابة القضائية علي دستورية التشريعات - بما فيها المعاهدات الدولية - تتم إما بصورة سابقة a priori، وأما بصورة لاحقه aposteriori علي دخول التشريع في التطبيق، وذلك علي حسب ما يراه المشرع الدستوري في كل دولة من تواؤم هذه الطريقة أو تلك مع الظروف التاريخية والسياسية والقانونية لبلدة.

والرقابة الدستورية التي تتم في مرحلة سابقة علي دخول التشريع في التطبيق تسمي كذلك " الرقابة الوقائية " Contrôle préventif". وقد وصفت بالوقائية لأنها تهدف، في نهاية المطاف، إلي تقليل فرص دخول تشريعات غير دستورية

---

[٤] لمزيد من التفاصيل حول تطور نظم الرقابة علي دستورية القوانين في كافة صورها، في القانون المقارن راجع : جورج بيردو، مطول العلوم السياسة، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص ٣٦٥ وما بعدها. وقد قام هذا العالم الكبير بعرض هذا الموضوع في كل دول العالم.

إلي النظم القانونية، وذلك استنادا إلي الحكمة القائلة بأن "الوقاية خير من العلاج". والمعروف أن الرقابة الوقائية قد نشأت في بداية الأمر في فرنسا وارتبطت بالظروف التاريخية والسياسية لهذا البلد، حيث كانت برلمانات فرنسا قد وصلت إلي درجة من التسلط بحيث لم يكن من السهل عليها أن تقبل مراجعة دستورية التشريعات الصادرة عنها في مرحلة لاحقة علي دخولها في التطبيق [٥]. ورغم أن دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا – دستور ١٩٥٨ – قد كسر شوكة البرلمان عن طريق ما أخذ به من آليات عديدة لترشيد النظام البرلماني، إلا أنه تمسك في نفس الوقت بأسلوب الرقابة الوقائية بعد أن أوكل القيام بها إلي هيئة قضائية خاصة هي "المجلس الدستوري". ولم يكن ذلك سوي إيمان تام من قبل المشرع الدستوري الفرنسي بالمزايا المتعددة لنظام الرقابة السابقة علي دستورية التشريعات خصوصاً إذا مارستها هيئة قضائية. [٦]

والواقع أن نجاح التجربة الفرنسية، منذ عام ١٩٥٨ [٧]، قد أدي إلي انتشار أسلوب الرقابة القضائية السابقة علي دستورية التشريعات في العديد من النظم القانونية المعاصرة في داخل أوروبا وخارجها؛ فمن النظم القانونية ما أفسح لهذا النوع من الرقابة مكانة هامة إلي جانب أسلوب الرقابة

---

[٥] جورج بيردو، المرجع السابق، ص ٤٠٦ وما بعدها.

[٦] **POULAIN, remarques sur le modèle français du contrôle de constitutionnalité des lois, pouvoirs No. 3., 1994. P 126 et ss.**

[٧] لم يمنع نجاح نظام الرقابة السابقة في فرنسا الفرنسيين من محاولة التفكير في تطعيمه ببعض آليات نظام الرقابة اللاحقة الذي لا يخلو هو الأخر من مزايا متعددة. وقد تقدم رئيس الجمهورية بمشروع لتعديل الدستور لهذا الغرض في ١٩٩٢، غير أن مجلسي البرلمان الفرنسي لم يتفقا علي شيء محدد بهذا الشأن حتي الآن، وبالتالي مازال مشروع تعديل الدستور الذي تقدم به رئيس الجمهورية معلقاً.

– راجع في تفاصيل ذلك :

- **François LUCHAIRE, L’exception d’inconstitutionnalité est–elle-indisponsable en France, A.I.J.C, 1992, PP. 11 et ss.**

اللاحقة علي دخول التشريع في التطبيق، كما هو الحال في إسبانيا والبرتغال وألمانيا والجزائر والمغرب والكونغو، وفي كل دول أوروبا الشرقية، ما عدا بولندا، وذلك بعد الإصلاح السياسي والدستوري الذي شهدته هذه الدول منذ نهاية الثمانينيات من القرن الماضي. ومن النظم القانونية الأخري ما لم تتبن سوي أسلوب الرقابة السابقة علي دستورية التشريعات، كما هو الحال في السنغال وموريتانيا.

ولما كان القانون الدولي الاتفاقي، قد شهد تطوراً هائلاً بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، فقد أصبحت المعاهدات الدولية -وما يأخذ حكمها من القواعد الدولية الاتفاقية الأخرى- أهم وسائل تنظيم التعاون والتواصل بين أعضاء المجتمع الدولي في كافة المجالات. وانطلاقا من الطبيعة الخاصة للمعاهدات وحساسية مركزها في النظم القانونية الداخلية، وخطورة إخضاعها للرقابة الدستورية اللاحقة، فقد ذهبت العديد من النظم القانونية إلى إخضاعها للرقابة الدستورية السابقة علي الارتباط النهائي بها، أي في الفترة الفاصلة بين إقرارها بواسطة البرلمان والتصديق عليها بواسطة السلطة المختصة بذلك.

علي أن مسالك النظم القانونية بشأن إخضاع المعاهدات لرقابة القاضي الدستوري ليست واحدة ؛ ففي بعض الدول تم الاكتفاء بأسلوب الرقابة السابقة دون غيره، كما في فرنسا والسنغال وموريتانيا. وفي دول أخري تخضع المعاهدات لأسلوب الرقابة السابقة، مع إمكانية إخضاعها أيضاً للرقابة اللاحقة شأنها شأن بقية التشريعات كما هو الحال في الكونغو والبرتغال واسبانيا والجزائر وألمانيا وكل دول أوربا الشرقية، ما عدا بولندا. وفي بعض الدول، ينص الدستور علي رقابة سابقة صارمة علي دستورية المعاهدات، مع التأكيد علي

إعلائها إلي مصاف القواعد الدستورية عن طريق إعطاء القاضي الدستوري اختصاصاً ببحث مدي تطابق القوانين الداخلية مع أحكامها، وهذا الحل معمول به في القانون المجري.

والواقع أن الجمع بين أسلوبي الرقابة اللاحقة والرقابة السابقة بشأن المعاهدات لا ينفي أن الأسلوب الأخير هو الغالب، وما اللجوء إلي أسلوب الرقابة اللاحقة إلا زيادة في الحرص على تنقية النظام القانونى الداخلى من القواعد الدولية المخالفة للدستور. ولا خطورة في هذه الحالة من إخضاع المعاهدات النافذة فعلاً للرقابة اللاحقة للقاضي الدستوري، طالما أن خضوعها لرقابة هذا الأخير في تاريخ سابق علي دخولها في التطبيق يوفر لها ما يسمي بقرينة الدستورية **Présomption de Constitutionnalité**.

هذا ويمكن للقاضي الدستوري أن يراجع دستورية المعاهدة بأسلوبين هما الأسلوب المباشر والأسلوب غير المباشر.

والرقابة عن طريق الاسلوب المباشر **La contrôle par la voie diréct**، تعني إخضاع مشروع المعاهدة ذاتها لرقابة القاضي الدستوري، وتنصب رقابته مباشرة عليها. ويُعمل بهذا الأسلوب في فرنسا والبرتغال وأسبانيا والجزائر وموريتانيا والسنغال، وكذلك في الكونغو.

أما الرقابة عن طريق الأسلوب غير المباشر **Le contrôle par la voie indirect** فهي تنصب بداءة علي قانون التصديق علي المعاهدة، شأنه شأن بقية التشريعات. ويوصف هذا الاسلوب بغير المباشر لأن فحص القاضي الدستوري لمدي دستورية قانون التصديق يمكن أن يقوده فى

نهاية الأمر إلي التعرض لبحث مدي دستورية المعاهدة ذاتها. ويُعمل بهذا الأسلوب في معظم النظم القانونية السابق ذكرها. فهو معروف في فرنسا والجزائر والبرتغال وإسبانيا وموريتانيا والسنغال. وهو الأسلوب الوحيد لرقابة الدستورية السابقة علي المعاهدات فى كل دول أوروبا الشرقية فيما عدا بولندا التي لا تعرف الرقابة السابقة علي دستورية التشريعات.

وسواء خضعت المعاهدة للرقابة السابقة بالأسلوب المباشر أو للرقابة السابقة بالأسلوب غير المباشر، فإن بحث القاضي الدستوري لمدي تطابقها مع الدستور لا ينصب فقط علي مراجعة دستورية أحكامها الموضوعية وهو ما يعرف برقابة الدستورية الداخلية Le contrôle de la constitutionnalité intrinsèque، ولكن يتعدي ذلك إلي مراجعة دستورية أحكامها الإجرائية وهو ما يعرف برقابة الدستورية الخارجية Le contrôle de le constitutionnalité extrinsèque، ويهدف إلي التأكد من احترام قواعد توزيع الاختصاص بين السلطات العامة في الدولة بشأن التصديق علي المعاهدات وإدماجها فى القانون الداخلى. أما ما يسبق ذلك من إجراءات "عقد" المعاهدة، مثل أعمال المفاوضة والتوقيع، فهي تعد من إطلاقات السلطة التنفيذية ولا شأن للقضاء بها، نظراً لدخولها – في معظم دول العالم – ضمن طائفة أعمال السيادة أو ما يُسمى بأعمال الحكومة Actes de gouvernement.

ومن المعروف أن المعاهدة الدولية تتفق مع التشريع الوطني في قدرتها علي تعديل المراكز القانونية للمخاطبين بأحكامها في القانون الداخلي. إلا أنها تختلف عنه اختلافاً جوهرياً فهذا الأخير يُعد تعبيراً عن إرادة وسيادة دولة واحدة،

في حين أن المعاهدة هي تعبير عن إرادة وسيادة دولتين أو أكثر بحسب ما إذا كانت ثنائية أو جماعية.

ومن هنا تبرز الحكمة في اللجوء أساساً إلي أسلوب الرقابة السابقة بالنسبة للمعاهدات الدولية في النظم القانونية السابقة الإشارة إليه. فالعلاقات الدولية لن تتأثر كثيراً إذا بحثت الدولة، -عن طريق قضائها الدستوري-، مشروع المعاهدة ومدي تطابقه مع دستورها الداخلي، حتي لو أدي تدخل القاضي الدستوري إلي إعادة النظر في المعاهدة بالاتفاق مع الأطراف الأخري فيها، طالما أنه لم يتم الارتباط بها بصورة نهائية. في حين أن أسلوب الرقابة اللاحقة لا يخلو من مشاكل. فالقاضي الدستوري إذا حكم بعدم دستورية قانون داخلي سبق ودخل في التطبيق، فإن هذا الحكم يمكن تفهمه وتدارك آثاره في نطاق القانون الداخلي، أما الحكم بعدم دستورية المعاهدة النافذة في القانون الداخلي، فمن شأنه أن يرتب آثاراً غير محمودة، إذ كيف يمكن للقاضي في دولة معينة أن يتصدي لإجهاض إرادة دولة أو دولٍ أخري ذات سيادة دون أن يترتب علي ذلك إقامة مسئولية الدولة التي ينتمي إليها في مواجهة الدولة أو الدول المتضررة من الحكم بعدم الدستورية.

وعلي ذلك فلا شك عندنا في سلامة توجه النظم القانونية للدول التي تأخذ بالرقابة السابقة علي دستورية المعاهدات؛ فأسلوب الرقابة اللاحقة علي دستورية التشريعات لا يمكن الاعتماد عليه أساساً بالنسبة للمعاهدات الدولية. علاوة علي أن الدول التي تأخذ بهذا الأسلوب في الرقابة غالباً لا تقر تطبيقه صراحة علي المعاهدات الدولية، ولكن تأتي محاولات تطبيقه علي المعاهدات عن طريق قياس هذه الأخيرة علي القوانين الداخلية الخاضعة لرقابة القاضي الدستوري

الذي يمكن أن يجد نفسه أمام طلب يهدف إلي فحص دستورية قانون التصديق علي المعاهدة -أو المعاهدة ذاتها- في تاريخ لاحق علي دخولها في التطبيق في القانون الداخلي، وفى هذه الحالة سوف يختلف موقف القاضى الدستورى باختلاف طبيعة نظام الرقابة على دستورية القوانين الذى يعمل فى ظله.

فإذا كان النظام القانوني لدولة القاضي الدستوري يجمع بين أسلوبي الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة علي دستورية التشريعات كما هو الحال في البرتغال وألمانيا وإسبانيا والجزائر والكونغو ومعظم دول أوروبا الشرقية، فإن خضوع قانون التصديق علي المعاهدة - أو المعاهدة ذاتها - للرقابة السابقة من شأنه أن يكسبها قرينة الدستورية **Présomption de constitutionalité**، كما سبق وألمحنا، وبالتالي فإن فرص الحكم بعد دستوريتها، إذا ما خضعت للرقابة اللاحقة، تعتبر ضئيلة بل معدومة، خصوصاً وأن الجهة القضائية التي تراقب دستوريتها في الحالتين واحدة، والمعروف أن المحاكم الدستورية لا تغير بسهولة من سياستها القضائية إلا في حالة تغير الظروف الدستورية كما لو حدث تعديل دستورى بشأن المسألة محل الخلاف أو تغيير في طبيعة النظام السياسي.

أما في حالة ما إذا كان النظام القانوني لدولة القاضي الدستوري لا يعرف سوي أسلوب الرقابة اللاحقة علي دستورية التشريعات فإن ذلك يعني عدم إحتوائه علي نصوص تنظم صراحة مسألة الرقابة علي دستورية المعاهدات، لأن الدساتير في العالم إما أن تُخضع المعاهدة لرقابة دستورية سابقة وإما أن تُخضعها لرقابة مزدوجة، (سابقة ولاحقة) في أن واحد وإما أن تسكت عن هذا الأمر مكتفية ببيان القيمة القانونية للمعاهدة بين التشريعات الداخلية، تاركة للقضاء فض حالات النزاع بينها وبين هذه الأخيرة، ويصبح خضوع

أو عدم خضوع المعاهدة للرقابة الدستورية في هـذا النـوع الأخير من النظم رهناً باجتهاد القاضي الدستوري الذي يعمـل علي قياس المعاهدة علي ما يراه الأقرب إليها مـن قواعـد خاضعة أو غير خاضعة للرقابة، وهو قياس، -كمـا سـوف نري- لا يفضي إلي شيء حسن لأنه لا يقـدم حـلاً لمـسألة الرقابة علي دستورية المعاهدة بقدر ما يمثل هروباً منها.

والمثال الواضح علي مثل هذه النظم هو النظام القانوني المصري؛ فالمادة ١٥١/١ من دستور ١٩٧١ تنص علـي أن "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلـس الـشعب مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بعـد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضـاع المقـررة" والواقع أن التفسير النظري لهذا النص يقودنا إلي القـول بأن اصطلاح "القانون" الذي استخدمته المادة ١٥١/١، هو القانون العادي حيث لا يتم عقد المعاهدات فـي مـصر بنـاء علـي إجراءات ترفعها إلي مرتبة القواعد الدستورية، ولا بناء علي إجراءات تهبط بها إلي مستوي القرارات الإدارية. وعلي ذلك فالمعاهدات، -التي لها قيمة القوانين العادية- يمكن الطعـن بعدم دستوريتها أمام المحكمة الدستورية العليا فـي مرحلـة لاحقة علي دخولها في التطبيق، وذلك عملاً بأحكـام الفـصل الخامس من دستور ١٩٧١، وكذلك أحكام القانون رقـم ٤٨ لسنه ١٩٧٩ المتعلق بالمحكمة الدستورية العليا، والتي تجعل من هذه الأخيرة هيئه قضائية تتولى دون غيرها الرقابة علي دستورية القوانين واللوائح.

ولكن هل يمكن للقاضي الدستوري، في مصر أو الدول التي تنهـج نهجها، أن يُقدم - فـي ظـل ظـروف دوليـة وداخلية عادية - علي الحكم بعدم دستورية معاهدة دخلت فعلاً في التطبيق؟

الواقع أنه لن يكون من السهل علي القاضي الدستوري أن يُقدم علي ذلك؛ فلا شك أن لنشاط القاضي الدستوري بُعداً سياسياً هاماً، ولذلك فإنه لن يرضي بأن يكون سبباً في إفساد علاقة دولته بالدولة أو الدول الأخرى الأطراف في المعاهـدة الخاضعة لرقابته، أو في إقامة مسئولية دولته علي المستوي الدولي، خصوصاً وأن نـصوص القـانون وأحكـام القـضاء الدوليين تؤكد صراحة وبدون لبس علي أولوية قواعد القانون الدولي علي قواعد القانون الـداخلي وتحظـر علـي الـدول الأعضاء في الجماعة الدولية الاحتجاج بقوانينهـا الداخليـة لتعطيل تطبيق المعاهدات الدولية التي سبق لها الارتباط بهـا [٨]. ولعل هذا ما حدا بالقاضي الدستوري في مـصر، وعـدد أخر من الدول، إلي إدراج المعاهدات في قائمة أعمال السيادة، وذلك لتفادي تطبيق آليات الرقابة الدستورية اللاحقة عليها [٩]

.

ولاشك أن قياس المعاهدات الدولية علي أعمال الـسيادة يعد أمراً مجافياً للمنطق القانوني السليم؛ فالمعاهدة التي انعقدت وتم التصديق عليها ونشرها بصورة صحيحة تعتبر قانوناً مـن قوانين الدولة، وتعتبر مصدراً من مصادره المشروعة بالمعني الواسع لهذه الكلمة، ولا يصح أن تكون سيفاً مسلطاً علي رقاب المخاطبين بأحكامها، بحيث لا يمكنهم لا طلب التعـويض عـن الأضرار التي تصيبهم من جراء تطبيقها، ولا الاستناد إليها في طلبات إلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها.

المعاهدة إذن تشريع من تشريعات الدولة، ولا سبيل إلى حسن تطبيقها في القانون الداخلي إلا بإعطائها قرينة الدستورية

---

[٨] راجع بخصوص هذه المسألة:
- **Charles ROUSSEAU, droit international public tome I, Paris Montchrestien, 1970, P. 46.**
- **Nguyen QUOCDINH, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, Droit international public, Paris, L.G.D.J, 1992, P. 95.**

[٩] راجع حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ٢١يناير١٩٨٤، مجموعة أحكام المحكمة والجزء الثالث، ص٢٢.

وذلك عن طريق إخضاعها لنظام الرقابة السابقة علي دستورية التشريعات، وليس عن طريق إخراجها من مجال الرقابة اللاحقة علي دستورية القوانين كلما كان هناك تعــارضٌ بينهــا وبــين الدستور.

والمعروف أن موضوع الرقابة على دستورية المعاهدات يمثل أحد المباحث الهامة المتفرعة عن الموضوع الرئيسي التقليدي المتعلق بعلاقة قواعد القانون الدولي – خصوصاً الاتفاقية منها– بقواعد القانون الداخلي للدول الأعضاء في الجماعة الدولية. وفي حين أن المتخصصين في القانون العام فى الغرب قد استفاضوا في بحث تفاصيل هذا الموضوع، نجد أن فقهاء القانون العام في مصر لم يولوا هذا الموضوع الاهتمام الذي يليق به وذلك ظنا منهم بأن المتخصصين في القانون الدولي العام والخاص هم الأولى بدراسة هذه المسألة.

والواقع أن هذه النظرة لم تعد تتماشى مع التطور الحالي للقانون الدولي الاتفاقى (المعاهدات الدولية وقرارات المنظمات الدولية) الذى اتسعت مجالاته خصوصاً بعد نهاية الحرب العالمية الثانية بسبب تعدد أوجه التعاون بين أعضاء المجتمع الدولى. وكان من نتائج ذلك ظهور فروع جديدة للقانون الدولي أهمها القانون الدولى لحقوق الإنسان[1] Droit international des droits de l'homme والقانون الدولى الإنساني[2] Droit international humanitaire ، والقانون الدولى الاقتصادى[3] Droit internationaléconomique، والقانون الدولى التنموي[4] Droit international du développement، والقانون الدولى الاستثمارى أو ما يمكن أن تسميه كذلك قانون الاستثمارات الدولية Droit des investissements internationaux[5].

---

[1] F. SUDRE, Droit international et européen des droits de l'Homme, paris, P.U.F. 1989.

[2] M. TORRELI, le droit international humanitaire,. Collection que sais – Je. No.2211, 2ème ed. paris. P.U.F. 1989.

[3] (G) SCHWARZENBERGER, the principles and stantards of international economic law, R.C.A.D.I. 1966/1. vol.117 pp. 1-98.

[4] (G) FEUER et H. GASSAN, Droit international du developpemetn, paris dalloz, 1991. 2ème ed.

وتجد هذه الفروع للقانون الدولى مصدرها الرئيسى كما سبق وأشرنا فى المعاهدات والاتفاقيات وقــرارات المنظمــات الدولية. ويثير موضوع المعاهدات الدولية مشاكل متعددة فــى القانون الداخلى تتعلق أساساً بمسألة توزيــع الاختــصاصات الدستورية بين السلطات العامــة فــي الدولــة بــشأن عقــد المعاهدات الدولية والتصديق عليها، ومسألة القيمة القانونيــة للمعاهدات الدولية فى النظم القانونية الوطنية ومدى اعتبارها من جملة مصادر المشروعية الإدارية، وموقفها من موضوع الرقابة على دســتورية القــوانين، أى علاقتهــا بالدســاتير الوطنية. ولذلك فقد ازداد اهتمام فقهاء القانون العــام بهــذه الموضوعات فى الآونة الأخيرة، وبدأت تتكون شيئاً فــشيئاً – خصوصاً فى فقه القانون العام الغربي- الخطــوط العريــضة لفرع جديد من فروع القانون العام يــسمى "القــانون العــام الدولى" **Droit public international** ويضم مجموعة القواعــد الوطنية (الدستورية وغيرها) المتعلقة بتوزيع الاختــصاصات بين السلطات العامة فى الدولة فيما يتعلق بتحديــد الــسياسة الخارجية للدولة، وعقد المعاهدات الدولية، وقيمة هذه الأخيرة فى النظام القانوني للدولة، ومدى اعتبارها مصدراً من مصادر المشروعية الإدارية وموقفها من نظام الرقابة على دستورية القوانين وما إلى ذلك من موضوعات.

ونأمل أن تمثل دراستنا لمسألة الرقابة القضائية السابقة علي دستورية المعاهدات الدولية إسهاما منا في ميدان الرقابة علي دستورية القوانين الذي يعاني -من وجهة نظرنا- من نقص شديد في الدراسات الجادة والمتأنية.

---

(٥) **(F.A). MANN, Money in public international law, R.C.A.D.I. 1959/1, vol. 96. PP. 1-128.**

وراجع كذلك:

- **(I.F.I) SHIHATA, the multilateral investment Guarantee Agency and the legal treatment of foreign investment, R.C.A.D.I. 1987, 203, PP. 95-320.**

وسوف نقسم دراستنا لهذا الموضوع إلي بابين متتاليين على النحو التالي:

الباب الأول : التجربة الفرنسية في الرقابة القضائية السابقة علي دستورية المعاهدات الدولية.

الباب الثاني: أصداء التجربة الفرنسية فى الرقابة القضائية السابقة علي دستورية المعاهدات الدولية فى النظم القانونية المقارنة.

الباب الأول
التجربة الفرنسية
في الرقابة القضائية السابقة
علي دستورية المعاهدات الدولية

انتهجت دول أوروبا أسلوباً مختلفاً عن الأسلوب الأمريكي فيما يتعلق بتنظيم القضاء الدستوري والرقابة علي دستورية التشريعات.

فالأسلوب الأمريكي الذي يجد أساسه في الممارسة القضائية، وفي الشكل الاتحادي للدولة، وفي عوامل تاريخية سابقة علي وجود الاتحاد الأمريكي ذاته، يقضي بأن تقوم جميع المحاكم برقابة دستورية التشريعات وذلك تحت مظلة المحكمة العليا الفيدرالية ؛ فمحاكم الاتحاد المركزي تباشر رقابة دستورية التشريعات التي تصدرها الولايات الداخلة في الاتحاد، وكذلك التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية للاتحاد، وتلتزم المحاكم الاتحادية في ذلك بنصوص الدستور الاتحادي. أما محاكم الولايات فتباشر رقابة دستورية التشريعات الصادرة عن برلمانات هذه الولايات، وذلك بالرجوع إلي دساتير الولايات من ناحية ودستور الاتحاد من ناحية أخري. وتتركز الرقابة في كل الأحوال علي القوانين التي دخلت بالفعل في التطبيق فهي رقابة لاحقة، وتتم باتباع ثلاث طرق هي طريقة الدفع بعدم الدستورية، وطريقة الأمر القضائي، وطريقة الحكم التقريري[٦].

---

[٦] راجع فيما يتعلق بالرقابة علي دستورية التشريعات في الولايات المتحدة الأمريكية :
- جورج بيردو، مطول العلوم السياسة، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص ٤٢٥وما بعدها.
- د. أحمد كمال أبو المجد – الرقابة علي دستورية القوانين في الولايات المتحدة ومصر، دار النهضة العربية، ١٩٦٠ .

وعلي عكس الأسلوب الأمريكي، الذي يقوم علـــي فكـــرة " لا مركزية الرقابة " "Décentralisation du Contrôle"، فـــإن الأسلوب الأوروبي يقـــوم علـــي فكـــرة " مركزيـــة الرقابـــة "Centralisation du Contrôle"، التي تأثرت بها مصر إلي حد بعيد عند إنشاء المحكمة العليا في عام ١٩٦٩. ويقـــضي النظام الأوروبي بإســـناد مهمـــة الرقابـــة علـــي دســـتورية التشريعات إلي محكمة عليا، تقوم دون سواها بهذه المهمة[٧]. ويجد هذا الأسلوب أساسه في أفكار الفقيه النمساوي الكبيـــر وزعيم مدرسة فيينا "هانزكلسن" Hans KELSEN الذي نادي بذلك منذ بدايات القرن الماضي.

وكان "كلسن" يري أن النظام القانوني ليس مجموعـــة من القواعد القانونية تتمتع بنفس المستوي من القوة ولكنـــه يمثل بناءً يتكون من عدد من الطوابق بعضها فوق بعض، أو أنه أشبه بالهرم الذي يتكون من مجموعة من الطبقات، كـــل طبقة تمثل بدورها مجموعة من القواعد القانونية. ومن وجهة نظرة فإن كل مجموعة من هذه القواعد لا تمثل في ذاتها قيمة قانونية، ولكنها تكتسب هذه القيمة بدخولها في علاقـــة مـــع مجموعة أخري أعلي منها في المرتبة، وهذه الأخيرة تكتسب قيمتها هي الأخرى من دخولها في علاقة مع مجموعة أخري أعلي منها مرتبة، وهكذا حتي نصل إلي مجموعـــة القواعـــد الأعلي في النظام القانوني وهي مجموعة القواعد الدستورية. وعن أسلوب حماية هذا التسلسل الهرمي للقواعد القانونيـــة والمحافظة علي علو الدستور، كان "كلسن " يري إسناد مهمة الرقابة علي دستورية التشريعات إلي محكمة عليا، تقوم دون سواها بهذه المهمة، وهو ما يطلق عليـــه بنظـــام "مركزيـــة الرقابة علي دستورية التشريعات" الذي يحقق –مـــن وجهـــة

---

[٧] قام الفقيه الفرنسي الكبير لوى فافورو Louis Favoreu بعرض مبسط ولكنه جد واضح للفروق بـــين الأســـلوب الأمريكـــي والأسلوب الأوروبي في الرقابة علي دستورية القوانين، أنظر دراسته :

- Modele américain et modèle européen de justice constitutionnelle, A.I.J.C, 1988, PP. 51 et SS.

نظر كلسن- فائدة مزدوجة ؛ فهو يؤدي من ناحية إلي وجود تفسير موحد للقواعد الدستورية، ومن ناحية أخري إلي اختفاء القاعدة المحكوم بعدم دستوريتها من النظام القانوني[٨]. وقد تأثرت النمسا تماماً بأفكار كلسن عندما أنشئت أول محكمة دستورية في أوروبا بمقتضى دستور ١٩٢٠[٩].

هذا، وقد لاقت أفكار كلسن رواجاً شديداً في كل دول أوروبا، وكانت بالفعل الأساس الذي بنت عليه هذه الدول تنظيم القضاء الدستوري والرقابة علي دستورية التشريعات. ففي تواريخ لاحقة علي إنشاء المحكمة الدستورية النمساوية، وعلي غرار هذه الأجهزة، تم إنشاء محاكم دستورية في كافة دول أوروبا، ما عدا اليونان[١٠]، كما أخذت بهذا الأسلوب كذلك، دول أوروبا الشرقية بعد التحولات السياسية والدستورية التي شهدتها في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي [١١].

أما عن لحظة خضوع التشريع لرقابة هذه المحاكم، فيلاحظ أن دول أوربا قد خلطت بدرجات متفاوتة بين أسلوبي الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة علي دخول التشريع في

---

[٨] للتعرف علي وجهة نظر ه نزكلسن ورؤيته لتنظيم الرقابة علي دستورية القوانين، راجع:
-Hans Kelsen, la théorie pure du droit, traduction de charles Eisenmann, Paris Dalloz. 1962.
- Hans Kelsen, la garantie juridictionnelle de la constitution, traduction de charles Eissnmann, R.D.P. 1982, P. 187 et ss.
- Charles Esienmann, la justice. Constitutionnelle et la cour constitutionnelle d'Autriche, Siery, 1928, red. Economica, 1987, PP. 261 et ss.

[٩] راجع في ذلك بشارل إيزنيمان، القضاء الدستوري والمحكمة الدستورية النمساوية، المرجع السابق، ص ٢٩١.

[١٠] في اليونان، لا توجد محكمة دستورية مختصة بالرقابة علي دستورية التشريعات كما هو الحال في كل دول أوروبا، ولكن يعود إلي المحاكم جميعها التصدي من تلقاء نفسها لحالات عدم الدستورية، وذلك عملاً بالمادة ٩٣ من الدستور اليوناني الصادر في عام ١٩٧٥. علي أنه توجد في اليونان محكمة عليا لها مجموعة من الاختصاصات ومن بينها الفصل في بعض المسائل الأولية اللازمة للحكم في الدعاوي الدستورية التي تنظرها بقية المحاكم.
راجع في ذلك :
- Joel RIDEAU, constitution et droit international dans les Etats membres de communauté européenne, R.F.D.C, 1990. No. 3 ,199.., PP. 436 – 437.

[١١] راجع في ذلك :
- Jean – pierre MASSIAS, Socialisme et contrôle de constitutionnalité: L'Example des Etats de l'Europe de L'Est, thèse, Université d'Aix-marsailles, 1991.

التطبيق، فيما عدا فرنسا التي اعتمدت فقط أسلوب الرقابة السابقة، وذلك لظروف تاريخية وسياسية خاصة بها.

والواقع أن فرنسا قد قدمت، من خلال دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨، أول تجربة للرقابة القضائية السابقة علي دستورية التشريعات ومنها المعاهدات الدولية. وقد أوكل الدستور هذه المهمة إلي المجلس الدستوري Le conseil Constitutionnel، الذي يعد حالياً أعلي هيئه قضائية في فرنسا، ويقوم بتحريك الرقابة أمام المجلس مجموعة من السلطات حددها الدستور علي سبيل الحصر. ويكون تدخل المجلس في الفترة الفاصلة بين إقرار البرلمان للمعاهدة والتصديق عليها بواسطة السلطة المختصة بذلك. ويصدر المجلس احكامه في خلال شهر من تاريخ الطلب المقدم إليه، ويمكن تخفيض هذه المدة إلي ثمانية أيام في حالة الضرورة. وتتمتع الاحكام التي يصدرها المجلس بالحجية المطلقة للشيء المقضي به L'autorité absolue de la chose jugée، وتُفرض علي الكافة بما فيهم السلطات السياسية والقضائية والإدارية.

والواقع أن الإلمام بموضوع الرقابة السابقة علي دستورية المعاهدات في فرنسا يقتضي منا أن نعرض في فصول ثلاثة للموضوعات الآتية :

الفصل الأول : المجلس الدستوري والسلطات المختصة بتحريك الرقابة أمامه بالنسبة للمعاهدات الدولية.

الفصل الثاني : أنواع المعاهدات الدولية الخاضعة للرقابة.

الفصل الثالث : أساليب الرقابة وآثار الحكم الصادر بعدم دستورية المعاهدة.

الفصل الأول
المجلس الدستوري الفرنسى والسلطات المختصة بتحريك الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية

المجلس الدستوري هو قاضي دستورية القوانين والمعاهدات الدولية في فرنسا. ويحلو للبعض دائماً أن يصف هذا المجلس بأنه هيئه سياسية اعتماداً علي بعض المعايير الشكلية كأسلوب تعيين أعضائه وطريقة تحريك الرقابة أمامه. علي أن هناك معايير أخري أكثر موضوعية تُظهر المجلس الدستوري كهيئة قضائية بالمعني الكامل للكلمة، بل أنه يعتبر بحق أعلي الهيئات القضائية في فرنسا.

ويعني ذلك أن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري علي القوانين والمعاهدات الدولية هي رقابة قضائية، رغم كونها سابقة.

وسوف تنقسم دراستنا لموضوع هذا الفصل إلي ثلاثة مباحث مستقلة وذلك علي النحو التالي:

المبحث الأول : تشكيل واختصاصات المجلس الدستوري.

المبحث الثاني : طبيعة المجلس الدستوري.

المبحث الثالث : السلطات المخصصة بتحريك الرقابة أمام المجلس بالنسبة للمعاهدات الدولية.

المبحث الأول
تشكيل واختصاصات المجلس الدستوري الفرنسي

نعرض فيما يلي –بصورة موجزة – لتشكيل المجلس الدستوري وضمانات أعضائه، ثم لمختلف الاختصاصات التي يمارسها بمقتضى الدستور والقانون الأساسي المتعلق به والصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٩، خصوصاً فيما يتعلق بدوره في الرقابة علي دستورية التشريعات[١٢]، وذلك في مطلبين مستقلين علي النحو التالي :

المطلب الأول : تشكيل المجلس الدستوري وضمانات أعضائه.

المطلب الثاني : اختصاصات المجلس الدستوري وخصائص الرقابة التى يمارسها على دستورية التشريعات.

---

[١٢] من بين الدراسات الغريرة حول المجلس الدستوري راجع على وجه الخصوص:

- **François LUCHARE, le conseil constitutionnel, paris, économica, 1980**
- **Dominique ROUSSEAU, Droit du contentieux constitutionnel, paris Montchrestien., 1992.**
- دكتور سليمان الطماوي، الأساليب المختلفة في الرقابة علي دستورية القوانين، مجلة العلوم الإدارية السنة ٣٢، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٩٠، ص ٧ وما بعدها.
- دكتور صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢

وذلك بالإضافة إلي المراجع الأخرى التي تناولت المجلس والتي رجعنا إليها في هذا المبحث.

المطلب الأول : تشكيل المجلس الدستوري وضمانات أعضائه.

نعرض فيما يلي لتشكيل المجلس الدستوري الفرنسي، ثم لضمانات أعضائه، وذلك في فرعين مستقلين علي النحو التالي :

الفرع الأول : تشكيل المجلس الدستوري.

الفرع الثاني: ضمانات أعضاء المجلس الدستوري.

الفرع الأول : تشكيل المجلس الدستوري.

تنص المادة ٥٦ من دستور فرنسا الصادر في ١٩٥٨ علي أن " يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء تستمر عضويتهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ويتجدد ثلث أعضائه كل ثلاث سنوات. ويعين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء.

ويعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس وله صوت مرجح عند تساوى الأصوات.

وزيادة علي الأعضاء التسعة المنصوص عليهم في الفقرة السابقة يعتبر رؤساء الجمهورية السابقون أعضاء في المجلس بحكم القانون مدي الحياة.

وهكذا يتكون المجلس الدستوري الفرنسي من طائفتين من الأعضاء: طائفة الأعضاء المعينين، وطائفة الاعضاء بقوة القانون مدي الحياة.

وفيما يتعلق بالاعضاء المعينين، يبدو أن الدستور الفرنسي قد سلك مسلكا مختلفاً عن مسلك معظم دساتير دول أوروبا التي نصت -كما سوف نري- علي ضرورة انتخاب أعضاء المحاكم الدستورية من قبل المجالس التشريعية؛ فاختيار أعضاء المجلس الدستوري قد أسنده الدستور إلي

أعلي ثلاث هيئات سياسية في الدولة وهي رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ. وعلي عكس الدساتير الأوروبية كذلك، نجد أن الدستور الفرنسي لم يتطلب في أعضاء المجلس الدستوري شروطاً معينة مثل شرط السن أو التخصص أو المهنة، كما أنه ترك للهيئات الثلاث المختصة بتعيين أعضائه حرية الانفراد بأمر التعيين(١٣). وقد أدي هذا الوضع، خصوصاً في السنوات الأولي لانشاء المجلس الدستوري، إلي إثارة حفيظة بعض الفقهاء والمهتمين بأمر القضاء الدستوري والذين ذهبوا إلي أن الاسلوب الفرنسي في تعيين قضاة الدستورية من شأنه أن يؤدي إلي تسييس القضاء الدستوري. بل إن البعض منهم قد ذهب إلي حد التشكيك في الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري وإلي أنه ليس سوي هيئه سياسية(١٤).

وعلي الرغم من الحرية التي تتمتع بها السلطات المكلفة باختيار أعضاء المجلس خصوصاً فيما يتعلق بالتكوين المهني للأعضاء، فإن الممارسة العملية لم تسجل شططاً يذكر في هذا المقام، فمبتقضي إحصاء قام به الفقيه "دومينيك روسو" Dominique Rousseau في عام ١٩٩٢(١٥)، تم حتى تلك السنة تعيين خمسة وأربعين عضواً بالمجلس من بينهم اثنين وثلاثين من المشتغلين بالقانون مقسمين كالتالي :

- تسعة من أساتذة القانون بالجامعات.
- تسعة من مستشاري مجلس الدولة.
- عشرة من المحامين.
- ثلاثة من مستشاري محكمة النقض.

(١٣) راجع ما سيأتي بشأن ضوابط تعين أعضاء المحاكم الدستورية في الدول التي تناولناها بالدراسة.
(١٤) لنا عودة لهذا الأمر عند دراسة طبيعة المجلس الدستوري الفرنسي.
(١٥) راجع دومينيك روسو، قانون القضاء الدستورى، المرجع السابق، ص٣٩ وما بعدها.

- واحد من رؤساء الشئون القانونية لإحدى المؤسسات العامة.

أما الثلاثة عشر عضواً الباقين فكانوا من الدبلوماسيين ورؤساء مجالس الشركات الخاصة وأساتذة الجامعات من غير الحقوقيين، ومعظمهم ممن شغلوا منصب الوزارة أو كانوا أعضاء بالبرلمان. وقد أمكن تصنيفهم علي النحو التالي :

- اثنان من أعضاء السلك الدبلوماسي: (وزراء وأعضاء برلمان سابقين).
- واحد من رجال البنوك عضو برلمان ووزير سابق.
- أربعة من رجال الأعمال ومديري الشركات الخاصة، (أعضاء بالبرلمان ووزراء سابقين).
- واحد من كبار رجال الصحافة.
- واحد من الوسطاء التجاريين المحلفين، (وزير وعضو برلمان سابق).
- واحد من الصيادلة (عضو برلمان سابق).
- واحد من أساتذة التاريخ بالجامعات (وزير وعضو برلمان سابق).
- واحد من أساتذة الطب بالجامعات، (عضو برلمان سابق).
- واحد من أساتذة كلية الآداب المتخصصين في العلوم السياسية، ومدير سابق لمكتب رئيس الجمهورية في عهد الرئيس ديجول.

وقد يأخذ البعض علي المجلس الدستوري احتوائه علي عناصر غير قضائية. ونحن من جانبنا لا نجد، غضاضة في

ذلك[١٦]، نظراً لطبيعة القضاء الدستوري الخاصة، ولأن أهم ما يجب توافره في عضو المحكمة الدستورية هو ضرورة إلمامه بأبعاد قضايا المجتمع الذي ينتمي إليه أكثر من كونه من بين أعضاء السلطة القضائية، مع التسليم طبعاً بضرورة توافر العنصر القضائي في تشكيل المحاكم الدستورية. وعلاوة علي ذلك فإن أهم ما يميز النظم الغربية هو البعد عن الغوغائية، وإفساح المجال لتداول السلطة، ومن شأن ذلك بعث الأمل في نفوس الناس لتولي أعلي المناصب في بلادهم، وبالتالي تتكون كوادر سياسية وشعبية قادرة علي فهم أسلوب سير مؤسسات الدولة والمشاركة في إدارتها عندما تسمح لهم الظروف بذلك. وليس أدل علي ذلك من إسناد مهام وزارات الدفاع والداخلية في عدد غير قليل من دول أوروبا إلي قيادات مدنية من الرجال والنساء علي السواء ومع ذلك لم نلحظ أن فشلت أوروبا عسكرياً أو استبدت الفوضى بنظمها الأمنية الداخلية.

هذا وقد لوحظ اختيار أعضاء المجلس من بين أولئك الحائزين علي رضي الهيئات المختصة بالتعيين[١٧]. وهذا شيء طبيعي من وجهة نظرنا ومعمول به كذلك في الدول التي يتم فيها اختيار أعضاء المحاكم الدستورية من بين أعضاء السلطة القضائية. ومع ذلك فقد لوحظ كذلك أنه يوجد اتجاه متصاعد نحو إرضاء كافة التيارات السياسية في الدولة بمناسبة تعيين أعضاء المجلس الدستوري[١٨].

أما الأعضاء بقوة القانون ولمدى الحياة فهم كما سبق وأشرنا رؤساء الجمهوريات السابقين. ويبدو أن هذا الحل لا وجود له إلا في فرنسا، ومن هنا فهو يتعرض لانتقاد شديد

---

(١٦) سنعود للحديث عن هذا الأمر عند دراستنا لطبيعة المجلس الدستوري.

(١٧) دومنييك روسو، المرجع السابق، ص٤٣.

(١٨) دومنيك روسو، المرجع السابق، نفس الصفحة.

من جانب الفقه الفرنسي الذي يري أن جعل رؤساء الجمهورية السابقين أعضاءً بقوة القانون في المجلس يفرض عليهم بالضرورة نوعاً من الحياد التام في مواجهة القضايا العامة التي لابد وأن يكون لهم رأى فيها بحكم المسئوليات الجسام التي تحملوها من قِبل، ولعل هذا ما دعاً رؤساء جمهورية سابقين مثل " جيسكار باديستان" إلي رفض تولي هذا المنصب(١٩).

وفيما يتعلق برئيس المجلس الدستوري، فيتم اختياره بواسطة رئيس الجمهورية الذي يتمتع بحرية تامة في تعيينه من بين الأعضاء التسعة المعينين أو من بين الاعضاء بقوة القانون. وواقع الحال يشهد بأن الرؤساء المتعاقبين للمجلس قد تم اختيارهم حتى الآن من بين الاعضاء الذين يختص رئيس الجمهورية بتعيينهم(٢٠).

---

(١٩) D. Rosenberg, les anciens présidents de la République, membres du conseil constitutionnel, R.D.P. 1985. P. 1263.

(٢٠) Jean BOUDANT, le président du conseil constitutionnel, R.D.P 1987, PP. 589 et SS.

الفرع الثاني : ضمانات أعضاء المجلس الدستوري

يتمتع أعضاء المجلس الدستوري الفرنسي بضمانات لا تقل في الأهمية عن تلك التي يتمتع بها أعضاء السلطة القضائية في فرنسا وأعضاء المحاكم الدستورية في الدول التي سوف نتناولها بالدراسة[٢١].

وقد حرص المشرع الفرنسي علي أن يكون أعضاء المجلس الدستوري من الأشخاص الموجودين بالخدمة وألا يكونوا من المحالين إلي المعاش. ولذلك كان من الطبيعي أن يكون لأعضاء المجلس نشاطات أخري عامة أو خاصة كانوا يمارسونها قبل اختيارهم أعضاءً فيه، وقد حرص المشرع علي عدم حرمانهم من ممارسة هذه الأنشطة. ومع ذلك، فبمقتضى الدستور والقانون الأساسي المتعلق بالمجلس الدستوري يُحظر علي أعضاء هذا المجلس الجمع بين عضويتهم بالمجلس ومنصب الوزارة أو عضوية الجمعية الوطنية أو عضوية مجلس الشيوخ أو عضوية المجلس الاقتصادي والاجتماعي 'Le conseil économique et social' [٢٢] وذلك حرصاً علي استقلالية أعضاء المجلس الدستوري ولكي لا يكون الواحد منهم خصماً وحكماً في ذات الوقت.

ويلتزم عضو المجلس الدستوري بمجموعة الالتزامات التي من شأنها إزالة شبهة عدم الاستقلالية عنه، ومنها :

- الالتزام بسرية المداولات والآراء التي يتم أداؤها داخل المجلس.
- الالتزام بعدم اتخاذ مواقف علنية من المسائل العامة المثارة والتي يمكن أن تعرض علي المجلس في وقت لاحق.

---

[٢١] راجع في ذلك دومينيك روسو، قانون القضاء الدستوري المرجع السابق، ص ٤٤ – ٤٦ .

[٢٢] المجلس الاقتصادى والاجتماعى يعد بمثابة المستشار للسلطات العامة فى الدولة، وتنظمه المواد من ٦٩ إلى ٧١ من دستور ١٩٥٨.

- الالتزام بالامتناع عن إعطاء الرأي والمــشورة، حول المسائل الداخلة في اختصاص المجلس.
- الالتزام بعدم إظهار العضو لصفته كعضو بالمجلس علي المراسلات أو المكاتبات أو الوثائق والكتب المخصصة للنشر.
- الالتزام بعدم شغل أية وظيفة قياديـــة أو إداريـــة داخل أحد الاحزاب أو المجموعات السياسية.

علاوة علي ذلك يتمتع أعضاء المجلس الدستوري بكل ما يتمتع به أعضاء السلطة القضائية من ضـــمانات. فالمـــادة ٦٤ وما بعدها من الدستور تؤكد علي استقلالية القضاة وعدم قابليتهم للعزل أو النقل دون رضاهم، وعلي دورهم في حماية الحقوق والحريات[٢٣].بل إن المجلس الدستوري قد أكد علـــي استقلال القضاء في العديد من احكامه معتبراً أنه من المبادئ ذات القيمة الدستورية[٢٤]. علاوة علـــي أن إنـــشاء الهيئـــات القضائية وتحديد مركز أعضاء السلطة القـــضائية هـــي مـــن الأمور التي لا يمكن تسويتها إلا بقوانين صادرة عن البرلمان وذلك بمقتضى المادة ٣٤ من الدستور[٢٥].

---

[٢٣] G.MANGIN, Les articles 64,65 et 66 in " la constitution de la République française " Paris, economica, 1987, PP. 1131 et SS.

[٢٤] Décision du conseil constitutionnel N 280-119 du 22 juillet 1980, R.P. 46.

[٢٥] Froncois LUCHAIRE, l'article 34, in « la constitution de la République française, paris, économica 1987, pp.749 et ss.

المطلب الثاني : اختصاصات المجلس الدستوري وخصائص الرقابة التي يمارسها علي دستورية التشريعات

علاوة علي اختصاصه بمراقبة دستورية التشريعات ومن بينها المعاهدات الدولية، يختص المجلس الدستوري كذلك بنظر الطعون في الانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية والاستفتاءات العامة[٢٦].

ولما كانت أهم آليات الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري بالنسبة للقوانين تنطبق كذلك بالنسبة للرقابة علي المعاهدات الدولية، فقد آثرنا أن نعرض لأهم خصائص الرقابة التي يمارسها المجلس، ثم للتشريعات الخاضعة لهذه الرقابة وللسلطات المختصة بتحريكها، وذلك في فرعين مستقلين علي النحو التالي :

الفرع الأول : خصائص الرقابة التي يمارسها المجلس علي دستورية التشريعات.

الفرع الثاني : التشريعات الخاضعة لرقابة المجلس وسلطات تحريك الرقابة عليها.

---

(٢٦) حول دور المجلس الدستوري كقاضي الانتخابات والاستفتاءات العامة راجع :

- **Loïc PHILIP**:
- **Le contentieux des élections aux Assemblées politiques, françaises : de la vérification par les chambres au contrôle juridictionnel, paris L.G.D.J. 1961.**
- **Les attributions et le rôle du conseil constitutionnel en matière d'élections et du referendum, R.D.P. 1962, PP. 48 et ss.**

<u>الفرع الأول: خصائص الرقابة التي يمارسها المجلس علي دستورية التشريعات .</u>

فيما يلي نتعرض بإيجاز لأهم خصائص الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري علي دستورية التشريعات بصورة عامة، وذلك تمهيداً لفهم الدور الذي يقوم به المجلس في الرقابة علي دستورية المعاهدات الدولية وقوانين التصديق عليها أو إقرارها.وذلك في نقطتين مستقلتين علي النحو التالي:

أولاً : رقابة المجلس الدستوري رقابة وقائية من حيث المبدأ.

ثانياً : رقابة المجلس الدستوري رقابة مجردة.

<u>أولاً : رقابة المجلس الدستوري رقابة وقائية من حيث المبدأ:</u>

يمارس المجلس الدستوري، رقابة وقائية contrôle préventif من حيث المبدأ،سابقة علي اعتماد التشريع بصورة نهائية عن طريق الإصدار أو ما يقوم مقامه من الأدوات القانونية الأخرى. وهذه الرقابة تخضع لها، كما المحنا، القوانين الأساسية واللوائح الداخلية للمجالس النيابية بصورة إلزامية، والقوانين العادية والمعاهدات الدولية بصورة جوازيه أي بناء علي طلب تتقدم به إحدى الهيئات السياسية التي حددها الدستور علي سبيل الحصر.

غير أن الرقابة التي يمارسها المجلس ليست دائماً، – كما يظن البعض– رقابة وقائية سابقة ؛ فقد يتدخل المجلس الدستوري لبحث مدي دستورية بعض القوانين التي دخلت بالفعل في التطبيق. وذلك تطبيقاً لنص المادة ٢/٣٧ من الدستور حيث يمكن للوزير الأول بصفته صاحب الاختصاصات اللائحي أن يطلب إلي المجلس الدستوري التدخل لمراجعة ما إذا كان تشريع معين صادر عن البرلمان ينص علي المسائل

التي يختص رئيس الحكومة بتسويتها بالأسلوب اللائحي. والهدف من ذلك هو حماية ما أرسته المادة ٣٤ من الدستور من نظام لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة والبرلمان في مسائل التشريع، حيث حددت هذه المادة علي سبيل الحصر المسائل التي يمكن تسويتها عن طريق تشريعات بالمعني الشكلي صادرة عن البرلمان، وما عراها من مسائلفيدخلفي الاختصاص اللائحيللحكومة. (٢٧)

علاوة علي ذلك، فسوف نري أن هناك حالات يتدخل فيها المجلس الدستوري لمراجعة دستورية بعض الاتفاقات الدولية التي دخلت بالفعل في التطبيق، وذلك استثناء من الأصل العام المتمثل في تدخل المجلس لمراجعة دستورية المعاهدات الدولية بعد التصويت عليها ولكن قبل التصديق عليها أو إقرارها بصورة نهائية (٢٨).

ثانياً : رقابة المجلس الدستوري رقابة مجردة .

رأينا أن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري هي، من حيث المبدأ، رقابة وقائية سابقة علي دخول القاعدة الخاضعة للرقابة في التطبيق. ونتيجة لذلك فهي رقابة مجردة Contrôle abstrait بمعني أنها لا ترتبط بوجود قضية معينة ينظرها القضاء، وأن دور المجلس الدستوري يقتصر علي بحث مدى توافق القاعدة الخاضعة لرقابته أو عدم توافقها مع الدستور، فيقدر بالتالي كونها دستورية أو غير دستورية بالنظر إلي ملابسات الحال وقت رفع الدعوى الدستورية وصدور الحكم فيها (٢٩).

---

(٢٧)راجع في تفاصيل ذلك، فرانسو لوشير، التعليق علي المادة ٣٤ من الدستور في " دستور الجمهورية الفرنسية "، المرجع السابق، ص ٧٤٩ وما بعدها.

(٢٨)سنعود للحديث عن هذا الأمر عن معالجتنا لرقابة المجلس الدستوري علي دستورية المعاهدات الدولية.

(٢٩)راجع فى ذلك:

- François LUCHAIRE, le contrôle préalable de la constitutionnalité en France, 4ème Journée Juridique franco – italienne, Milan-Bellagio 8-10 Juin 1990, R.F.D.C, N° spécial, vol. 12. 1990. pp. 11-24.

وتطبيقاً لذلك، قضي المجلس الدستوري بــأن "مجــرد احتمال إحداث القانون الخاضع للرقابــة لــضرر معــين فــي المستقبل لا يكفي كسبب للحكم بعدم دستوريته ما دام في حالة توافق مع الدستور أثناء رفع الدعوى وصدور الحكــم فيهــا" [٣٠]، وحكم كذلك بأن "الأضرار الناتجة عن تطبيق القــوانين تختص بتقديرها وحساب آثارها المحاكم بمختلف أنواعها بما أنها المختصة أصلاً بتطبيق هذه القوانين " [٣١].

وإذا كان انطواء القانون أو الــنص الخاضــع لرقابــة المجلس علي احكام من الممكن أن تــسبب، فــي المــستقبل، أضراراً للمخاطبين باحكامها لا يشكل سبباً كافيا للحكم بعــدم الدستورية، فإن ذلك لا يجب أن يفهم علي أنه قصور فى أداء الاسلوب الفرنسي في الرقابة علي دستورية القوانين. بل يجب فهم ذلك في ضوء ما يحكم القانون العام الفرنسي من معطيات أخري؛ فالمجلس غالباً ما يشير إلي احتمالات الضرر هذه في حكمة، كما أن مجرد الحكم بدستورية القانون لا يمثل التزامــاً علي عاتق رئيس الدولة بإصداره، فقد تنشأ عند هذا الأخيــر رغبة في عدم الاصدار حتى يزول العوار الذي أصاب القانون بالطرق التشريعية المقررة لذلك، علاوة علي ذلك فإن القضاء الفرنسي يعترف منذ وقت طويل بمسئولية الدولة عن القوانين [٣٢].

---

[٣٠] Décision du conseil constitutionnel No. 83-162 des 19 et 20 juin 1983. R. PP. 49 et 63.

[٣١] Décision du conseil constitutionnel No. 80-127 des 19 et 20 janvier 1981. R. PP.15.

[٣٢] راجع فى ذلك :

- J. KAHN, L'évolution de la Jurisprudence relative à la responsabilité du fait des lois, E.D.C.E, 1962. N°.16 pp. 33 et ss.
- G. MORANGE, l'irresponsabilité de l'Etat législateur : évolution et avenir. D. 1962. Chro. P.163 et ss.

الفرع الثاني : التشريعات الخاضعة لرقابة المجلس وسلطات تحريك الرقابة .

أشرنا آنفاً إلي أن المادة ٦١ من دستور ١٩٥٨ توجب عرض القوانين الأساسية واللوائح الداخلية للمجالس التشريعية علي المجلس الدستوري لبحث مدي توافقها مع الدستور بعد تمام التصويت عليها وقبل اعتمادها بصورة نهائية. وعلي ذلك فإن هاتين الطائفتين من القواعد تخضعان بصورة الزامية بل وآلية لرقابة المجلس الدستوري. علاوة علي ذلك، فقد أجازت المادة ٦١ لمجموعة من السلطات السياسية التي حددتها على سبيل الحصر، أن تطلب -متى رأت ضرورة لذلك- تدخل المجلس الدستوري لبحث مدى دستورية القوانين العادية والمعاهدات الدولية وذلك قبل إصدارها أو الارتباط بها بصورة نهائية.

وعلي ذلك فرقابة المجلس بالنسبة لهاتين الطائفتين من القواعد هي رقابة جوازية.

ونعرض فيما يلى لما يخضع للرقابة الوجوبية وما يخضع للرقابة الجوازية من تشريعات وذلك فى نقطتين متتاليتين.

أولاً : القواعد الخاضعة للرقابة الوجوبية .

يخضع للرقابة الوجوبية القوانين الأساسية واللوائح الداخلية للمجالس التشريعية [٣٣].

وفيما يتعلق باللوائح الداخلية للمجالس التشريعية، فإن رقابة المجلس لا تشمل فقط اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية

---

[٣٣] راجع في ذلك : -

- C.L VIER, Le contrôle de constitutionnalité des règlements des Assemblées, R.D.P. 1972. PP 165 et ss.
- Clrarles SIRAT, la loi organique dans la constitution de 1958, D. 1960, PP. 155 et ss.
- Fronçois LUCHARE, L’article 61, in “la constitution de la République francaise, op-cit, pp. 1111 et ss.

Le règlement intérieur de l'assemblée Nationale واللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ Le règlement intérieur du sénat، كما يوحي بذلك ظاهر نص المادة ٦١ سالفة الذكر؛ فالمجلس الدستوري، مستخدماً سلطته في التفسير، قد مد رقابته كذلك إلي اللائحة الداخلية للمجلسين معاً عندما يجتمعان في صورة مؤتمر Congrès لبحث مشروعات القوانين التي تهدف إلي تعديل الدستور. فالقواعد المنظمة لمؤتمر المجلسين قد أعطاها المجلس حكم اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية من حيث خضوعها للرقابة الوجوبية[٣٤].

أما فيما يتعلق بالقوانين الأساسية فتخضع كذلك للرقابة الوجوبية للمجلس بمجرد التصويت عليها وقبل اعتمادها بصورة نهائية، مع ملاحظة أن ما خضع بالفعل لرقابة المجلس الدستوري من قوانين أساسية هي القوانين التي صدرت بعد أول مارس ١٩٥٩، أي منذ بدء المجلس في ممارسة اختصاصاته . ويعني ذلك أنه لم يخضع لرقابة المجلس كل ما صدر من قوانين أساسية في الفترة الفاصلة بين إصدار الدستور في ٤ أكتوبر ١٩٥٨ وبداية عمل المجلس في مارس ١٩٥٨. وهذه القوانين الأساسية كانت لازمة لوضع مؤسسات الجمهورية الخامسة موضع التنفيذ وصدرت جميعها في صور مر اسيم بقوانين عملاً بالمادة ٩٢ من الدستور [٣٥].

<u>ثانياً : القواعد الخاضعة للرقابة الجوازية .</u>

يخضع للرقابة الجوازية للمجلس الدستوري القوانين العادية lois ordinaires والمعاهدات الدولية أو بحسب عبارة

---

[٣٤] Décision du conseil constitutionnel, No. 63-24 du 20 décembre 1963, R.P. 16.

[٣٥] أنظر في تفاصيل ذلك :

- Georges VEDEL, Robert BADINTER et Bruno GENVOIS, Rapport français a la vlleme conférence des cours constitutionnelles européennes, Lisbonne 26-30 avril 1987, R.F.D.A, 1987, P. 848.
- L.PAOLI, commentaire des articles 90, 91 et 92, in " la constitution de la République fronçaise "Op-cit, pp. 1359 et ss.

المادة٦١ من الدستور "التعهدات الدولية" Les engagements Internationaux. وتعني جوازيه الرقابة أن السلطات التـــي أعطاها الدستور الحق في تحريكها لا التزام عليها في ذلـــك ، وإنما تقدر كل سلطة منها ما إذا كان هناك داع لذلك إذا كـــان هناك عيب دستوري موضوعي أو إجرائي يشوب القـــانون أو المعاهدة [٣٦].

(٣٦) فيما يتعلق بالرقابة علي دستورية القوانين العادية، راجع علي وجه الخصوص :

- Francois LUCHARE, le conseil constitutionnel, paris écosnomica, 1980, PP. et ss.
- Francois Luchare, commentaire de l'article 61 DE LA CONSTITUTION, OP – CIT.

– وإنظر بالنسبة للرقابة علي دستورية المعاهدات الدولية ما سنورده بهذا الخصوص فيما بعد.

والسلطات المختصة بتحريك الرقابة حددتها المواد ٦١ و ٥٤ من الدستور وهي:-

- **رئيس الجمهورية.**
- **الوزيـــر الأول.**
- **رئيس مجلس الشيوخ.**
- **رئيس الجمعية الوطنية.**
- **ستون عضواً بالجمعية الوطنية.**
- **ستون عضواً بمجلس الشيوخ.**

مع ملاحظة أن أعضاء البرلمان لم يحصلوا علي هــذا الحق بالنسبة للقوانين العادية إلا بعد تعديل المادة ٦١ لهــذا الغرض في أكتوبر ١٩٧٤[٣٧]. كما لم يكن لهم الحــق فـــي تحريك الرقابة بشأن المعاهدات الدولية الا بعد تعديل المـــادة ٥٤ من الدستور في ١٩٩٢، غير أن المجلس الدستوري كان قد منحهم الحق فيما بين عامي ١٩٧٤، ١٩٩٢، في إثـــارة عدم دستورية المعاهدة ولكن بصورة غير مباشـــرة أي عـــن طريق الطعن أمامه في دســتورية قـــانون التــصديق علـــي المعاهدة وذلك قياساً له علي بقية القوانين العادية[٣٨].

والقـــوانين الخاضـــعة للرقابـــة الجوازيـــة للمجلـــس الدستوري هي القوانين بالمعني الشكلي، أي تلك التي تــصدر وفقاً للإجراءات التشريعية العادية وتنــصب علـــي المــسائل الداخلة في اختصاص البرلمان وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور.

وسوف نري فيما بعد أن ما يخضع لرقابـــة المجلـــس ليس فقط الاحكام الموضوعية للمعاهدة ولكن كذلك احكامهـــا الإجرائية وذلك للتأكد من اكتمال شقي المشروعية الموضوعي والإجرائي.

<u>ثالثاً : رقابة المجلس الدستوري علي الامتناع التشريعي.</u>

---

[٣٧] لنا عودة للحديث عن هذا الموضوع عند دراستنا لأساليب الرقابة علي دستورية المعاهدات في الفصل الثاني من هذا الباب.

[٣٨] سنعود إلي الحديث عن هذا الموضوع عند دراستنا للأسلوب المباشر في الرقابة علي دستورية المعاهدات وذلك في الفصل الثاني من هذا الباب.

في إطار الرقابة السابقة التي يمارسها المجلس الدستوري علي القوانين الأساسية والقوانين العادية عملاً بالمادة ٦١ من الدستور، قام المجلس مستخدماً سلطته في التفسير باستخلاص نهجين قضائيين يسمحان له بمراقبة حالات الامتناع التشريعي **L'commission législative** الناتجة عن سهو أو إغفال المشرع تسوية مسائل معينة كان ينبغي عليه التدخل لتسويتها بما أن اختصاصه بشأنها اختصاص مقيد [٣٩].

-وبشأن النهج الأول: أستند المجلس الدستوري فى صياغته إلي القواعد المتعلقة بتوزيع الاختصاص بين المجالين التشريعي واللائحي كما وردت بالدستور وخصوصاً بالمادة ٣٤منه. وبمقتضي هذه القواعد تم تحديد مجالات تدخل المشرع علي سبيل الحصر بحيث تنعدم تقريباً سلطته التقديرية إلا فيما يتعلق باستعمال اختصاصه بتفويض الحكومة بالتدخل في المجال التشريعي عن طريق القرارات اللائحية **Décrets Réglementaires** عملاً بالمادة ٣٨ من الدستور. وعلي ذلك يري المجلس أن تقاعس المشرع عن التدخل لتسوية المسائل الداخلة تحديداً في اختصاصه يستوجب رقابة الإغفال التشريعي التي يمارسها المجلس[٤٠].

-أما فيما يتعلق بالنهج الثاني، فيتمثل في أن المجلس قد سمح لنفسه بمراقبة الثغرات التي قد يحتوي عليها قانون قائم بالفعل وتكون قد نتجت عن سهو أو امتناع المشرع عن التدخل تشريعياً، في حين يوجب عليه الدستور ضرورة التدخل. ويقوم المجلس بذلك بمناسبة قيام المشرع بتعديل احكام القانون النافذ فعلاً عن طريق قانون أخر جديد وذلك في حالة ما إذا طلب منه بحث دستورية هذا القانون الجديد[٤١].

---

[٣٩] **Georges VEDEL Bruno GENEVOIS et Robert BADINTER, Rapport Precite, A.J.D.A. 1987, P. 850.**

وراجع كذلك بالنسبة لرقابة الإمتناع التشريعي :

- د. أحمد فتحي سرور،الحماية الدستورية للحقوق والحريات،دار الشروق، ١٩٩٩،ص ١٩٩ وما بعدها .

[٤٠] **Décision du conseil constitutionnel No. 84-173 du 26 juillet 1984. R.P. 63.**

[٤١] **Décision du conseil constitutionnel No. 82-142 du 27 juillet 1982 R,P. 52.**

المبحث الثاني
طبيعة المجلس الدستوري الفرنسي

انقسمت آراء الفقهاء الفرنسيين ، فيما يتعلق بطبيعة المجلس الدستوري، إلي اتجاهين : الأول يري بأن المجلس ليس سوي هيئة سياسية ، أما الثاني فيري أن المجلس يعد بحق هيئه قضائية. وسوف نعرض لهذين الاتجاهين الفقهيين ، ثم نعقب ذلك بتقييم بسيط لكل منهما ، ولذلك ثلاثة مطالب علي النحو التالي :

المطلب الأول : الاتجاه القائل بأن المجلس الدستوري هيئه سياسية.

المطلب الثاني : الاتجاه القائل بأن المجلس الدستوري هيئه قضائية.

المطلب الثالث: تقييم الاتجاهين الفقهيين السابقين.

<u>المطلب الأول : الاتجاه الفقهى القائل بأن المجلس الدستوري هيئة سياسية.</u>

أستمد هذا الاتجاه قوته من ثقل الوزن القانوني لأتباعه وعلي رأسهم السيد "برنار شينو" Bérnard chénot، نائب رئيس مجلس الدولة الفرنسي الأسبق، والذي شغل منصب الوزارة في عهد الجنرال شارل دي جول. ففي ندوة علمية انعقدت في مدينه "إكسر إن بروفس" Aix-en Provence، في الثاني من ديسمبر ١٩٧٧، قال السيد شينو " لم أعتقد مطلقاً في كون المجلس الدستوري يعد هيئة قضائية، ولكنه علي العكس من ذلك يعتبر هيئة سياسية ؛ من ناحية بسبب أسلوب اختيار أعضائه، ومن ناحية أخري بسبب طبيعة الاختصاصات التي

يمارسها"[٤٢]. وقريب من هذا الرأى يوجد رأى آخر وهو رأى الأستاذ بول كوست – فلوريـــه Paul-Coste Floret، والذي كان قد وصف المجلس الدستوري بأنه هيئه "سياسية–قضائية" "Organe Politico- Jurdictionnel" وكان ذلك في عام ١٩٦٠. أثناء انعقاد اللجنة الاستشارية الدستورية Comité consultstif constitutionnel. علماً بأن السيد "كوست – فلوريه " قد أصبح فيما بعد عضواً بالمجلس الدستوري[٤٣].

ويستند أصحاب هذا الاتجاه من ناحية، إلي أن أعضاء المجلس الدستوري يتم تعيينهم بواسطة السلطات السياسية العليا في الدولة، ولا يشترط أن يكون عضو المجلس الدستوري أحد أعضاء السلطة القضائية، ومن ناحية أخري، إلي كون المجلس الدستوري يراقب دستورية القوانين، والقانون هو التعبير الأساسي عن الارادة السياسية،علاوة علي أنه –أي المجلس– يتدخل قبل إصدار القانون، مما يجعله يشارك فعلياً في صياغة أحكام القانون[53].

ومن أنصار هذا الاتجاه من يستند إلي حجج أخري للتدليل علي الطبيعة السياسية للمجلس الدستوري ؛ فالأستاذ "باتريك جيبار " Patrick juilliard، يـــــري أن " الرقابة القضائية " علي دستوريـــة القوانين لابد وأن تتوافر لها ثلاث خصائص : فهي لابد وأن تمارس في تاريخ لاحق علي دخول القانون في التطبيق، أي أن تكون رقابـــــة لاحقة Contrôle a Posteriori، وأن يُحدد نطاق الدعـــوى فيها بواسطة المدعي الذي أصابه ضرر ما من تطبيق القانون، وأن يمارسها القاضي العادي أو قاضي متخصص. ولذلك، فهو يري أن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري لا تتوافر لها هذه الخصائص الثلاث ،حيث تتم قبل دخول القانون في التطبيق Contrôle a priori، وتصيب القانون ككل وليس فقط الجزئية منه المشكوك في دستوريتها والتي يرفضها صاحب المصلحة، حيث

---

(٥١) Bernard chénot, le domaine de la loi et du règlement, P.U.A- Marsailles, 1978, P.178.

(٥٢) Paul Coste-Floret, débats et avis du Comité consultatif constitutionnel, documentation française, 1960., P. 57.

(٥٣) Roger Pinto, le contrôle de la Constitutionnalité des lois, Revue d'études juridiques et politiques, Novembre 1989, No. 23. P.3.

المصلحة المحمية في الرقابة السابقة هي مصلحة الدستور، كما أن القائم بالرقابة هو " جهاز " أو " مؤسسة " خاصة Organe Spécial. وعلي ذلك فإن الأستاذ "جيبار " يكيف الرقابـــة التي يمارسها المجلس الدستوري بأنها" رقابة مؤسسية Contrôle institutionnel" وليست رقابةقضائية [٥٤].

(٥٤) **Patrick juilliard, l'aménagement de l'article 61 de la Constitution, R.D,P. 1974, P. 173.**

المطلب الثاني: الاتجاه الفقهي القائل بأن المجلس الدستوري هيئة قضائية.

إذا كان أصحاب الاتجاه السابق لا يمثلون سوي فئة ضئيلة من الكتاب وهم معظمهم من الحقوقيين الذين عملوا بالسياسة، فإن معظم كبار فقهاء القانون العام في فرنسا يؤكدون علي كون المجلس الدستوري هيئه قضائية وليس هيئه سياسية بأي حال من الأحوال، ويستندون في ذلك إلي الحجج الآتية(٥٥):

-من ناحية أولى ، إن المجلس الدستوري يحكم بالرجوع إلـى "القانون" Droit، في كل ما يعرض عليه من مسائل، فهو إذن وباختصار شديد يختص بإعمال حكم القانون Dire le droit. وفي مجال الرقابة علي دستورية التشريعات التي يمارسها المجلس، فإن المطلوب منه هو أن يفصل في الخلاف القائم بين نوعين من النصوص : النصوص الدستورية من ناحية، والنصوص الأدنى مرتبة من ناحية أخري، وهي اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية، والقوانين الأساسية، والقوانين العادية والمعاهدات الدولية. وهو -أي المجلس- لابد وأن يجد حلاً لهذا الخلاف في الدستور ذاته وليس بعيداً عنه، ويكفيه لذلك أن يقرأ الدستور لكي يقول ما إذا كانت القواعد الخاضعة للرقابة مطابقة أو غير مطابقة للدستور.

- ومن ناحية أخري، فإن الطبيعة القضائية للمجلس للدستوري تظهر من كونه ينظر في نزاع قانوني يستوجب وجود خصم معين، والخصم موجود في كافة أنواع القضايا التي ينظرها المجلس ؛ ففي الطعون الانتخابية، التي يختص بنظرها، يوجد خصم يجد مصلحته في الطعن في نتائج

---

(٥٥) راجع في ذلك :

- Marcel waline, préface aux grandes décisions du conseil constitutionnel, louis favori et lois Philip, paris, Sirey, 1986.
- فرانسوا لوشير ، المجلس الدستوري ، المرجع السابق ، ص ٢٧ .
- Jean Rivero, libertés publiques, paris. P.U.F, 1981. P. 78.

الانتخابات. وفي قضايا الدستورية الخصم موجود كذلك، وهو رئيس الدولة أو الوزير الأول، أو رئيساً مجلسي البرلمان، أو ستون، عضواً في كل مجلس من مجلسى البرلمان. فنـــصوص الدستور توزع الاختصاصات بين هذه السلطات، ومن حق أي سلطة ترى اختصاصها معتدى عليه أن تلجـــأ إلـــي المجلـــس الدستورى ليفصل في الأمر، كحق الوزير الأول في أن يلجـــأ إلي المجلس لطلب إبطال تدخل البرلمان للتشريع فـــي مـــسألة تدخل ضمن الاختصاص اللائحي للحكومة عملاً بالمادتين ٢١، ٣٧ من الدستور(٥٦)، وحقه كذلك في أن يطلب إلي المجلس – طبقاً للمادة ٤١ من الدستور– إبطال كل اقتـــراح بقـــانون أو بتعديل القانون ، يتقدم به أحد البرلمانين إذا كـــان يظـــن أنـــه ينصب علي مسائل ذات طبيعة لائحية مما يدخل في اختصاص الحكومة (٥٧)، وكذلك من حق ستين عضواً فـــي البرلمـــان أن يطلبوا إلي المجلس – طبقاً للمادة ٦١ من الدستور – أن يتدخل لمراجعة دستورية مشروعات القوانين العادية وقوانين التصديق علي المعاهدات الدولية التي يشكون في دستوريتها، وهو مـــا تعترف به المادة ٦١ لرئيس الجمهورية كذلك. والـــذى يحـــق لـــه، بوصفه ضامناً للدستور Garant de la constitution، أن يطلب إلي المجلس التدخل لوقف أي اعتداء علي الدستور وذلك عملاً بالمادة الخامسة منه (٥٨).

– ويري هؤلاء الفقهاء أنه لا يغير مما سبق أن اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية والقوانين الأساسية يتم اخـــضاعها مباشرة وبقوة القانون للمجلس ليراجع دستوريتها بعد التصويت عليها بواسطة البرلمان وقبل التصديق عليها، فانتفـــاء صـــفة

---

(٥٦) **R. BARILLON, G.DUPUIS et S-M GUEDON, l'a Constitution de la Républiques française, Paris, Economica, 1987, PP. 89-89 et SS.**

(٥٧)

(٥٨) **Gerard CONAC, l'article 5 in "la Constitution de la République francaise, Op-Cit, PP 229, et SS.**

الخصم فى هذه الحالة لا يغير من كون المجلـس الدسـتوري يباشر عمله بنفس الطريقة التي يباشر بها عمله بالنسبة للقوانين العادية والمعاهدات الدولية [٥٩].

– علاوة علي ما سبق، يستند أصحاب هذا الاتجاه إلـي الطبيعة القضائية لأحكام المجلس الدستوري، فاحكامـه تتمتـع بالحجية المطلقة للشيء المقضي به l'autorité absolue de la chose jugée، وينتج ذلك من المادة ٦٢ من الدستور التي تنص علي أن " أحكام المجلس الدستوري غير قابلة لأي طريق مـن طرق الطعن، وتفرض نفسها S'imposent علي كافة السلطات العامة، وكذلك علي السلطات الإدارية والقضائية"[٦٢]. وهـذه المادة وإن كانت لا تستخدم صراحة تعبير "الحجيـة المطلقـة للشيء المقضي بـه". إلا أن عباراتهـا قاطعـة باتجـاه إرادة المشرع الدستوري إلى إعطاء قرارات المجلس هذه الحجيـة. كما أن المجلس ذاته، ومنذ سنواته الأولي، قد ذهب هذا المذهب في تفسيره لنص المادة ٦٢ من الدستور[٦٣]. علاوة علي ذلـك فإن محكمة النقض الفرنسية[٦٤] وكذلك مجلس الدولة [٦٥] قـد أكدا في العديد من أحكامها على أن أحكام المجلس الدسـتوري تتمتع بالحجية المطلقة للشيء المقضي به.

المطلب الثالث : تقييم الاتجاهين الفقهيين السابقين .

إلي جانب الاتجاهين الفقهيين السابقين ذهب جانب آخر من الفقه الفرنسى إلي أن الجدل الذي دار حول طبيعة المجلس

---

(٦٠) فرانسوا لوشير ، المجلس الدستوري ، المرجع السابق ، ص ٥٦ .

(٦٢) فرانسوا لوشير ، المرجع السابق ، نفس الصفحة.

(٦٣) **Décision du conseil constitutionnel No. 58-9. bis. du 5 mai 1959. R. 1959, P 223 Décision du conseil constitutionnel No. 87-1.62. Du 23 Octobre 1987, L. P.A. 7 décembre 1987. P.27. Note E. Peuchot - Décision du conseil constitutionnel du 2 juillet 1988., R. P. 119.**

(٦٤) **Cour de Cassation, arret du 25 avril 1985, D. 1986. Chro. P. 169, Note L. Favoreu.**

(٦٥) **CE, Ass. 2 decembre 1985. D. 1986, Jurisprudence, P. 283.**

الدستوري هو جدل عقيم، وذلك لأن طرفيه قد أقاماه علي الفصل التام بين القانون والسياسة ؛ فللنشاط القانوني بعد سياسى هام ، وفي مجال الرقابة علي دستورية القوانين، فإن الأمر يتعلق بضبط نشاط المشرع عن طريق تحديد القواعد الدستورية التي ينبغي عليه مراعاتها أثناء عملية التشريع، كما أن القاضي الدستوري ليس مجرد ناطق رسمى باسم الدستور حتى يظل أسير النصوص الدستورية المكتوبة وإنما ينبغي عليه أن يقوم بتفسيرها علي أكثر من وجه، وأن يقوم باختيار التفسير المناسب لكي يفصل في النزاع المعروض عليه ، ومرجعاته في ذلك ليست مرجعية قانونية فقط وإنما هي أيضاً مرجعية سياسية وتاريخية واجتماعية الخ...... وعلي ذلك فإن المجلس الدستوري علاوة علي أنه هيئه قضائية لأنه يطبق القانون، فهو أيضاً هيئه سياسية، ولكن ليس بالنظر إلي أسلوب تعيين أعضائه، ولكن بالنظر إلي أن له سلطة في تفسير النصوص تجعله قادراً بالفعل علي صنع القانون Créer le droit، وذلك عن طريق إعطاء النص أكثر من تفسير ثم اختيار التفسير المناسب لحل المسألة المعروضة عليه.[٦٦]

وفي النهاية، نقول، إنه إذا كان " الأثر يدل علي المسير " كما يُقال، فحري بمن يشككون في "قضائية "المجلس الدستوري الفرنسي أن يبحثوا في الأثر الذي تركه هذا المجلس في الحياة السياسية والقانونية للفرنسيين منذ إنشائه في عام ١٩٥٨. وهذا الأثر عظيم بلا شك فيما يتعلق بضبط عمل السلطات العامة في الدولة [٦٧] وحماية حقوق الافراد العامة

---

(٦٦) راجع فى ذلك دومنينك روسو ، قانون القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٥١ – ٥٢.

(٦٧) **Louis FAVOREU, le Conseil Constitutionnel régulateur de l'activité Normative des pouvoirs publics, R.D.P. 1967, PP. 115 et SS.**

والفردية [٦٨]، دون أن تعترض أي سلطة من سلطات العامـــة في الدولة علي أحكامه أو تلتف حولها بغية تعطيل تنفيذها.

[٦٨] **Jean RIVERO, le conseil constitutionnel et les libertés, Paris, 1984.**

المبحث الثالث
السلطة المختصة بتحريك الرقابة علي دستورية المعاهدات الدولية

يقضي أسلوب الرقابة السابقة علي دستورية التشريعات في فرنسا بتدخل المجلس الدستوري في الفترة الفاصلة بين التصويت علي التشريع بواسطة البرلمان وإصداره من قبل السلطة المختصة بذلك. ويكون تدخل المجلس بناء علي طلب تتقدم به واحدة أو أكثر من خمس سلطات دستورية حددها الدستور علي سبيل الحصر، فليس للأفراد الحق في تحريك الرقابة أمام المجلس، لأن اللحظة التي تراقب فيها دستورية التشريعات تعني أن الأفراد ليسوا مخاطبين بعد بأحكامها.

والمعروف أنه يخضع لرقابة المجلس الدستوري طائفتان من التشريعات ؛ الطائفة الأولي تشمل اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية والقوانين الأساسية، أما الطائفة الثانية فتشمل القوانين العادية والمعاهدات الدولية.وتخضع تشريعات الطائفة الأولي للرقابة مباشرة وبقوة القانون بمجرد التصويت عليها. أما تشريعات الطائفة الثانية فلا بد، لكي تخضع للرقابة، من طلب تتقدم بها واحدة أو أكثر من السلطات التي حددها الدستور على سبيل الحصر وهي رئيس الجمهورية والوزير الأول، ورئيسا مجلسى البرلمان، وستون عضواً في كل مجلس من مجلسى البرلمان. وتحريك الرقابة بالنسبة لهذه الطائفة من التشريعات يعد أمراً جوازياً بالنسبة للسلطات المختصة بذلك، إن شاءت فعلت وإن شاءت امتنعت.

ويخضع قانون التصديق على المعاهدة للرقابة بناء علي طلب تتقدم به احدى السلطات السابقة شأنه في ذلك شأن بقية القوانين العادية، وذلك استنادا إلي المادة ٦١ من الدستور ، مع

ملاحظة أن البرلمانيين لم يكن لهم الحق في ذلك إلـــي أن تـــم تعديل المادة ٦١ لهذا الغرض في عام ١٩٧٤.

أما المعاهدات ذاتها فقد حددت المادة ٥٤ من الدســتور على السلطات المختصة بتحريك الرقابة بشأنها؛ وحتـــى عـــام ١٩٩٢ ، كان الحق في تحريك الرقابة أمام المجلس الدستوري علي مشروعات المعاهدات مقصوراً علي رئيس الجمهوريـــة والوزير الأول ورئيسى مجلس البرلمان. ولكن تم في تلك السنة تعديل المادة ٥٤ من الدستور بحيث أصبـــح من حـــق ســـتين عضواً في البرلمان (نواباً أو شيوخاً) أن يمارسوا هذا الحق.

وفيما يلي نقوم بتفصيل هذا الأجمال ، وذلـــك فـــي مطلبـــين مستقلين علي النحو التالي :

المطلب الأول : سلطات تحريك الرقابـــة علـــى المعاهـــدات بمقتضى المادة ٥٤ من الدستور.

المطلب الثاني : سلطات تحريك الرقابة علي قوانين التـــصديق علي المعاهدات بمقتضى المادة ٦١ من الدستور.

المطلب الأول: سلطات تحريك الرقابة على مشروعات المعاهدات بمقتضى المادة ٥٤ من الدستور.

كانت المادة ٥٤ من دستور ١٩٥٨ تنص –حتى عام ١٩٩٢– علي أنه " إذا أعلن المجلس الدستوري، بناء علي طلب من رئيس الجمهورية أو من الوزير الأول أو من أحد رئيسي مجلسي البرلمان، أن تعهداً دولياً Un Engagement international، يحتوي علي حكم مخالف للدستور، فإن الإذن بالتصديق عليه أو إقراره لا يمكن أن يحدث الا بعد تعديل الدستور "[٦٩]. وفي عام ١٩٩٢ رأي المشرع الدستوري الفرنسي إعطاء حق تحريك الرقابة علي دستورية المعاهدة ذاتها إلي ستين عضواً في كل مجلس من مجلسى البرلمان الفرنسي ، بالإضافة إلي السلطات التي نصت عليها المادة ٥٤ ، وبالفعل تم تعديل هذه المادة من الدستور في ذلك العام لتحقيق هذا الغرض.

ويلاحظ بداءة علي نص المادة ٥٤ أنه استخدم تعبير " التعهد الدولي " أو "الالتزام الدولي" "Engagement international". وهذا التعبير يمكن أن يشمل كافة الالتزامات الاتفاقية لفرنسا من معاهدات واتفاقيات وبروتوكولات وقرارات منظمات دولية، وما إلي ذلك. وهو ما يعني رغبة المشرع الدستوري الفرنسي في إخضاع كافة القواعد الدولية الاتفاقية لرقابة المجلس الدستوري[٧٠].

---

(٦٩) "Si, le conseil constitutionnel, saisi par le président de la République, par le premier ministre, par le président de l'une ou l'autre Assemblée, a déclaré qu un engagement international comporte une clsuse contraire à la constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut avoir lieu qu'après la révision de la constitution".

(٧٠) سنعود للحديث فيما بعد عن المعاهدات الدولية الخاضعة للرقابة.

وفيما يلي سوف نعرض لسلطات تحريك الرقابة أمـــام المجلس الدستوري بشأن مشروعات المعاهدات الدوليـــة فـــي الفترة ما بـــين ١٩٥٨ و ١٩٩٢، ثم نبحث في تعـــديل المـــادة ٥٤ من الدستور بهدف إعطاء هذا الحق لستين عـــضواً فـــي البرلمان الفرنسي اعتبارا من عام ١٩٩٢. وسيكون ذلك فـــي فرعين مستقلين علي النحو التالي :

الفرع الأول : السلطات المختـــصة بتحريـــك الرقابـــة علـــى مشروعات المعاهدات الدولية بين عامي ١٩٥٨ و ١٩٩٢.

الفرع الثاني : جدوي منح أعضاء البرلمان الحق في تحريـــك الرقابة علي دستورية مشروعات المعاهدات الدولية اعتباراً من عام ١٩٩٢ .

الفرع الأول: السلطات المختصة بتحريك الرقابـــة علـــى مشروعات المعاهدات الدولية فيمـــا بـــين عـــامي ١٩٥٨ و ١٩٩٢.

كانت السلطات المختصة بتحريك الرقابة أمام المجلـــس الدستوري بشأن المعاهدات الدولية –بمقتضى نص المـــادة ٥٤ من الدستور– في الفترة ما بين ١٩٥٨، ١٩٩٢ هي :

- رئيس الجمهورية.
- الوزير الأول.
- رئيس الجمعية الوطنية.
- رئيس مجلس الشيوخ.

والحكمة واضحة من إعطاء هذا الحق لتلـــك الجهـــات بالذات، فهي تمثل السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أنها معنية مباشرة بعقد المعاهدات الدولية وإدخالها في القانون الـــداخلي

الفرنسي. وقد حدد الدستور في العديد من احكامه اختصاصات كل سلطة على حده وبين أوجه التعاون بينها فيما يتعلق بهـذه المسائل.

فالمادة ٥٢ من الدستور تنص علي أن "رئيس الجمهورية يفاوض بشأن المعاهدات Traités ويقوم بالتصديق عليها، ويتم إبلاغه بجميع المفاوضات التي تهدف إلي عقد اتفـاق Accord دولي غير خاضع للتصديق"[٧٢].

وقد استخدم هذا النص لفظ "معاهدات" Traités، ويعني في الاصطلاح الفرنسي، المعاهـدات الهامـة أو مـا يـسمي بالفرنسية: "les traités en forme solonelle" والتي لا تـدخل في التطبيق الا بعد صدور مرسوم رئاسي بالتصديق عليها، بعد الموافقة والتصويت عليها بواسطة البرلمان. كما استخدم النص تعبير الاتفاقيات غير الخاضعة للتصديق Accords non sou is a ratification والمقصود بها نوعان من الاتفاقات ذات الشكل المبسط accords en formes simplifiée التي تعقدها الحكومة في إطار نشاطها العادي وتخضع في ذلك لأسـاليب الرقابـة العادية للبرلمان، دون أن تخضع للتصديق الرئاسي أو الإقرار البرلماني [٧٣]. والاتفاقات accords التي تكلمت عنها المادة ٥٣ من الدستور ولا تدخل في التطبيق في القانون الداخلي إلا بعد إقرار approbation البرلمان لها ولا حاجة بـشأنها لتـصديق رئيس الجمهورية، مع ملاحظة أنها قد تدخل في التطبيق على المستوي الدولي منذ تمام عقدها بواسطة الحكومة، وهي تعـد في الواقع نوعاً وسيطاً بين المعاهدات التي تخـضع لتـصديق

---

[٧٢] راجع بشأن المادة ٥٢ من دستور ١٩٥٨ :
- **Philipe manin, l'article 52, in "la constitution de la Republique francaise, paris, Economica, 1987, PP. 997 et SS.**

[٧٣] سنعود للحديث بالتفصيل عن الاتفاقات ذات الشكل المبسط فى الفصل الثانى من هذا الباب..

رئيس الجمهورية. من ناحية، والاتفاقات ذات الشكل المبسط في ناحية أخري [٧٤].

علاوة على ذلك، فإن دستور ١٩٥٨ يمنح رئيس الجمهورية اختصاصات أخري عديدة ذات أبعاد دولية. فهو الذي يقوم بتعيين السفراء فوق العادة، ويعتمد البعثات الدبلوماسية الأجنبية في فرنسا، وذلك على حسب نص المادة ١٤ من الدستور [٧٥]. كما أنه يرأس -بمقتضى المادة التاسعة- المجلس الأعلى للدفاع واللجنة العليا للدفاع الوطني [٤٤]، وتجعل منه المادة الخامسة من الدستور حارساً على احترام الدستور وضامناً للاستقلال الوطني وسلامة التراب الوطني، وحكماً بين السلطات، وأميناً على احترام فرنسا لتعهداتها الدولية [٤٥].كما يمكنه -بمقتضى نص المادة ١١ من الدستور- بناء على اقتراح من الحكومة أو من مجلسي البرلمان، أن يطرح للاستفتاء العام مشروعات التصديق على لمعاهدات الدولية التي من شأنها أن تؤثر بأي صورة على سير المؤسسات العامة في الدولة [٤٦].هذا، بالإضافة إلي أن المادة ١٦ من الدستور، (التي تشبه إلي حد بعيد المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ في مصر)، تعطي لرئيس الجمهورية في أوقات الأزمات، اختصاصات واسعة تمكنه من اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على التراب الوطني ومؤسسات الدولة، والتعهدات الدولية لفرنسا [٤٧].

---

[٧٤] راجع بشأن المادة ٥٣ من الدستور ما سيأتى بالفصل الثانى من هذا الباب بخصوص القواعد الدولية الاتفاقية الخاضعة لرقابة المجلس الدستورى.

[٧٥] **Ph. MANIN l'article 14 in la constitution de la république Française, op-cit pp-et SS.**

[٧٦] **B. TRICOT l'article 9 in la constitution de la république Française, op-cit pp-et SS.**

[٧٧] **G.CONAC l'article 5 in la constitution de la république Française, op-cit pp-et SS.**

[٧٨] **Gérard CONAC, l'article 11, in "la constitution de la république Française, op-cit PP-et SS.**

[٧٩] **Jean CHATELAIN l'artide 16 in la constitution de la République Française, op-Cit-PP-et SS.**

أما اختصاص الوزير الأول بتحريك الرقابة أمام المجلس الدستوري بشأن القوانين العادية والمعاهدات الدولية، فيجد تبريره في كون الحكومة تعتبر شريكاً لرئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنفيذية، وذلك عملاً بمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية le principe du dualisme de l'exécutif الذي يكرسه دستور ١٩٥٨[٤٨]،والذي أكد كذلك على مبدأ مسئولية الوزارة أمام الجمعية الوطنية [٤٩]،ومنح الحكومة طائفتين عريضتين من الاختصاصات يمارسها الوزراء تحت إشراف الوزير الأول ؛ الطائفة الأولي هي طائفة الاختصاصات الإدارية المتعلقة بالنشاط الإداري للحكومة. أما الطائفة الثانية فهي طائفة الاختصاصات الحكومية التي تمارسها الحكومة بصفتها سلطة حكم[٥٠].

والاختصاصات الحكومية تتم ممارستها إما في إطار الحكومة، تحت إشراف الوزير الأول، وإما في إطار مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية أو برئاسة الوزير الأول ولكن بشروط معينة [٥١].

علاوة على ذلك فإن الحكومة، ويمثلها الوزير الأول، معنية مباشرة بالمعاهدات الدولية؛ فهي معنية بذلك من خلال دور وزارة الخارجية في المفاوضة بشأن المعاهدات والتوقيع عليها ولو بالأحرف الأولي. كما يدخل في اختصاص الحكومة

---

(٨٠) Benoît JEANNEAU, droit constitutionnel et institutions politiques paris Dalloz, 19 PP- et SS.

(٨١) Pierre PACTET, institutions, politiques et droit constitutionnel, paris, Masson, 1989, PP. 381 et SS.

(٨٢) بيير باكتيه ، المرجع السابق، ص ٤٢٥ وما بعدها

(٨٣) الوزير الأول هو " رئيس مجلس الوزراء : President du conseil des ministres. غير أن دستور ١٩٥٨، لم يشأ –إمعانا منه في تقوية مركز رئيس الجمهورية داخل السلطة التنفيذية– أن يستخدم تعبير " رئيس مجلس الوزراء "، كما كانت تفعل الدساتير الفرنسية السابقة، وإنما استخدم تعبير " الوزير الأول " Premier ministre، والذي هو أقل وقعاً من التعبير السابق. وعلي أية حال فإن دستور ١٩٥٨ يستخدم تعبير " مجلس الوزراء " في حالة اجتماع الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية. علي أن الوزير الأول يمكن أن يرأس " مجلس الوزراء " ولكن بشروط معينة.

عقد الاتفاقات ذات الشكل المبسط بمقتضى المـــادة ٥٢ مـــن الدستور[٥٢]،وكذلك الاتفاقات الخاضعة فقط لإقـــرار البرلمـــان دون التصديق الرئاسي والتي تكلمت عنها المـــادة ٥٣ مـــن الدستور[٥٣].

ويجد اختصاص رئيسي مجلـــسي البرلمـــان (رئـــيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ) بتحريك الرقابة أمام المجلس الدستوري بالنسبة للقوانين العادية والمعاهدات الدولية، تبريره في كون البرلمان الفرنسي، هو صاحب الولاية العامـــة في التشريع، ويتمتع المجلسان بسلطات شبه متساوية في المجال التشريعى. كما أن البرلمان مكلف بمراقبـــة نـــشاط الـــسلطة التنفيذية، ومسئولية الحكومة يمكن تقريرهـــا أمـــام الجمعيـــة الوطنية كما سبق ورأينا. والمعلوم أن كافة أنـــشطة الحكومـــة على المستويين الداخلي والخارجي تخضع لرقابة البرلمان.

وسوف نري أنه حتى عام ١٩٧٤ كان الفقه الفرنـــسي يشك في فعالية نص المادة ٥٤ من الدستور، على أساس أن رئيس الدولة والـــوزير الأول ورئيـــسى مجلـــسي البرلمـــان ينتمون، من حيث المبدأ، إلي تيار سياسي واحد، ولذلك فلـــن يكون من السهل على أى منهم أن يعترض علـــى المعاهـــدات التي تمثل السياسة الخارجية للحزب الـــذى ينتمـــون إليـــه. ولتلافي هذا العيب تم تعديل المادة ٦١ من الدستور في عـــام ١٩٧٤ بهـــدف السماح لأحزاب المعارضة بتحريـــك الرقابـــة ضد القوانين العادية، ومنها قوانين التصديق على المعاهـــدات الدولية [٥٤].

---

[٨٤] لنا عودة للحديث عن هذه الاتفاقات عند دراستنا للرقابة على دستوريتها.

[٨٥] سنعود للحديث عن هذه الاتفاقات عند دراستنا للرقابة على دستوريتها.

[٨٦] راجع ما سيأتى بشأن الرقابة على دستورية قوانين التصديق على المعاهدات الدولية.

وعلى آية حال، فإن الممارسة العملية في فرنسا تـشهد بأنه قد تم طلب تدخل المجلس الدستوري أكثر من مرة لمراقبة دستورية معاهدات معينة، عملاً بالمادة ٥٤ من الدستور، فـي أوقات كانت الهيئات الأربع السابقة تنتمي إلي تيـار سياسـي واحد.

ففي عام ١٩٧٠، أرادت فرنسا أن تصادق على اتفاقيـة تم توقيعها في إطار المجموعـة الأوروبيـة فـي ٢٢ إبريـل ١٩٧٠. وكان من شأن التصديق عليها أن يؤدي الـي تنـازل البرلمان الفرنسي لصالح البرلمـان الأوروبـي عـن بعـض الاختصاصات ذات الطابع المالي والاختـصاصات المتعلقـة بالميزانية، وهو ما يعد مخالفاً لنص المادة ٣٤ مـن الدسـتور التي تؤكد دخول هذه الاختصاصات في نطاق عمل البرلمـان الفرنسي.

وفي سبيل انضمام فرنسا إلي هذه المعاهدة، قام السيد Jean Foyer، رئيس لجنة القوانين Commissions des lois بالجمعية الوطنية، بإعداد مشروع تعديل الدستور طبقاً للمادة ٨٩ منه لكي يتماشى مع الاتفاقية، وذلك لتفادي الحكم بعـدم دستوريتها. وأمام هذا الوضع ما كان من رئيس الحكومـة الا أن استخدم حقه عملاً بالمادة ٥٤ من الدسـتور طالبـا إلـي المجلس الدستوري مراجعة مدى توافق المعاهدة مع الدستور. وفي حكمه الصادر في هذه القضية في ١٢ يونيـو ١٩٧٠، رأى المجلس أنه لا تعارض بين المعاهدة موضوع الـدعوى والمادة ٣٤ من الدستور، وأكد كذلك على أنه في حالة مخالفة المعاهدة للدستور لا يمكن اللجوء إلي تعديل الدسـتور كـي يمكن التصديق على المعاهدة، الا بناء على حكم صـادر مـن المجلس الدستوري (٥٥).

---

(٨٧) Décision du conseil constitutionnel, No 70-39 du 19 juin 1970, R.P. 19.

وفي ٢٠ سبتمبر ١٩٧٦، صدر عن البرلمان الأوروبي قراراً يلزم الدول الاعضاء في المجموعة الأوروبية باختيار ممثليها في البرلمان الأوروبي عن طريق الاقتراح العام المباشر. وكان هذا القرار قد لاقى معارضة في ذلك الوقت من الأغلبية "الديجولية" في البرلمان الفرنسي على اعتبار أنه يمثل انتهاكاً للمادة ٢ من الدستور التي تؤكد على مبدأ عدم قابلية الجمهورية للتقسيم "I'indivisibilité de la République" ولحسم هذا الخلاف لجأ رئيس الجمهورية، عملاً بالمادة ٥٤ من الدستور، إلي المجلس الدستوري الذي لم يرى فى التصديق على هذا القرار مخالفة للدستور [٥٦].

وفي عام ١٩٨٥، أراد البرلمان الفرنسي، أن يصادق على البروتوكول الإضافي رقم ٦ للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، الذي أقر مبدأ إلغاء عقوبة الإعدام، ولكنه أقر تطبيقها بالنسبة لبعض جرائم الحرب، وفي حالة مواجهة خطر الحرب. ولما كانت فرنسا قد عدلت عن تطبيق عقوبة الإعدام منذ عام ١٩٨١، وكان في التصديق على هذا البروتوكول مخالفة للدستور، فقد قام رئيس الدولة، بطلب تدخل المجلس الدستوري لحسم الأمر. وبالفعل أصدر المجلس حكماً في ٢٢ مايو ١٩٨٥ رأى فيه عدم مخالفة البروتوكول للدستور فيما أقره من تطبيق لعقوبة الاعدام في بعض المواضع لأنه ليس في ذلك إهدار للحقوق الأساسية للافراد التي كرسها الدستور والتي من أجلها أقبلت فرنسا على الغاء عقوبة الاعدام في عام ١٩٨١ [٥٧].

وفي ١١ مارس ١٩٩٢، قام رئيس الجمهورية "فرانسوا ميتران"، (وكان من أنصار أوروبا الموحدة)، بطلب تدخل المجلس الدستوري، على أساس المادة ٥٤ من

---

[٨٨] Décision du conseil constitutionnel No. 76-71 du 3. décembre 1976, R.P.15.
[٨٩] Décision du conseil constitutionnel No. 85-188 du 12 mai 1985, R.P. 15.

الدستور، لمعرفة ما إذا كانت معاهدة ماسترخت (Mastritch1) الموقعة في ٧ فبراير ١٩٩٢، تتضمن أحكاماً مخالفة للدستور الفرنسي، وقد أصدر المجلس بالفعل حكماً في ١٩٩٢ رأي فيه أن معاهدة ماستريخت ١ تتضمن بالفعل أحكاماً مخالفة للدستور وأنه على السلطات الفرنسية أن تختار بينها وبين أحاكم الدستور، فإذا أرادت التمسك بها فما عليها الا أن تقوم بتعديل الدستور [٥٨]،وتم تعديل الدستور بالفعل في ٢٥ يونيو ١٩٩٢ لكي يمكن التصديق على هذه المعاهدة [٥٩].

وقد يري البعض أن حالات تحريك الرقابة أمام المجلس الدستوري تطبيقاً لنص المادة ٥٤ من الدستور خلال هذه الفترة بشأن المعاهدات، كانت قليلة إذا ما قيست بحجم المعاملات والمعاهدات الدولية لبلد مثل فرنسا[٦٠].والجواب أنها بالفعل قليلة ولكن قلتها لا تعود بأية حال إلي رغبة السلطات المكلفة بتحريك الرقابة في غض الطرف عن حالات عدم الدستورية التي قد تصيب المعاهدات، وإنما ترجع إلي كون الدستور الفرنسي ينظم مسألة عقد المعاهدات الدولية وإجراءات إدخالها في القانون الداخلي بصورة دقيقة وفعاله، كما تعود إلي تركيبة النظام السياسي والدستوري لفرنسا والديناميكية التي يتميز بها.

فوجود المجلس الدستوري ذاته كهيئة قضائية جاهزة للتدخل وإكتشاف حالات عدم دستورية المعاهدات يضفي على عملية عقد المعاهدات وإدخالها في القانون الفرنسي شيئاً من

---

(٩٠) **Décision du conseil constitutionnel No. 92-308 du 9 Avril 1992, R.F.D.C, 12-1992, P.752.**

(٩١) **Marie–France VERDIER, la révision constitutionnel du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du traité de mastritch et l'extension des pouvoirs des Assemblées parlementaires francaisés R.D.P. 1994 PP. 1137. Et SS.**

(٩٢) بموجب إحصاء تم إعداده في أول أكتوبر ١٩٨٨، تبين أن المعاهدات التي ارتبطت بها فرنسا حتي هذا التاريخ قد بلغت خمسه آلاف معاهدة وإتفاق دولي راجع فى ذلك:

- **Patrick GAIA, le conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne, paris, économica, 1991, P.4.**

الجدية. كما أن المادة ٥٥ من الدستور الفرنسي تضفي علـــى المعاهدات الدولية التي تم التصديق عليها ونشرها بــصـــورة صحيحـــة قيـــمة أعلى مـــن قيمة القوانين العادية Une valeur supérieure a celle des lois,[٦١]. ولا شك أن تلك القيمة تجعل من السلطات العامة في الدولة أكثـــر حرصـــاً علـــى ســـلامة إجراءات عقد المعاهدات الدولية، والتأكد مـــن عـــدم مخالفـــة أحاكمها لقواعد الدستور. وقد رأينا سلفاً أن رئيس لجنة القوانين في البرلمان الفرنسي كان قد أعد مشروعاً لتعديل الدستور لكي يتماشى مع أحكامهم احدى المعاهدات المعقـــودة فـــي إطـــار المجموعة الأوروبية قبل أن يتدخل المجلس الدستوري ويعلـــن مخالفة المعاهدة للدستور، وهو إجراء أعلن المجلس الدستوري عن بطلانه فيما بعد [٦٢]إلا أنه يدل علـــى وعـــي البرلمـــانين الفرنسيين لما يتفق وما لا يتفق مع دستورهم.

علاوة على ذلك، فإن عملية التشريع في فرنـــسا تـــتم بتأنٍ شديد، فالبرلمان الفرنسي أبعد ما يكون عن ظاهرة "سلق القوانين" المعروفة في بعض البلدان والتي تؤدي الي اكتشاف حالات لا حصر لها من عدم الدستورية ولكن وللأسف بعـــــد دخـــــول التشريع في التطبيق بسنوات عديدة ، وهو مـــا لا يحدث في فرنسا حيث يوجـــد نظـــام المجلـــسين المتمتعـــين باختصاصات شبه متـــساوية فـــي مجـــال التـــصويت علـــى مشروعات القوانين والمعاهدات الدولية.

---

(٩٣) روجيه بنتو، المادة ٥٥ من دستور الجمهورية الفرنسية، المرجع السابق، ص١٠٦٣ وما بعدها.

(٩٤) حكم المجلس الدستوري، الصادر في ١٩ يونية ١٩٧٠، وسبق ذكره بالهامش رقم (٨٧).

الفـــرع الثانـــــي: جدوي منح البرلمانين الحق فـــي تحريـــك الرقابة على دستورية المعاهدات اعتباراً مـــن عـــام ١٩٩٢.

رأينا أنه في الفترة ما بين عــامي ١٩٥٨ و ١٩٩٢، كانت المادة ٥٤ من الدستور تمنح الحق فـــي طلـــب تـــدخل المجلس الدستوري لمراقبة دستورية أحكام المعاهدات الدولية إلي سلطات أربع حددتها على سبيل الحصر، وهـــي رئـــيس الجمهورية والوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئـــيس مجلس الشيوخ. غير أنه في ٢٥ يونيو ١٩٩٢، تـــم تعـــديل المادة ٥٤ من الدستور بحيث أصبح من حق ستين عضواً في البرلمان، (نوابـــاً أو شـــيوخاً)، أن يلجـــأوا إلـــي المجلـــس الدستوري لطلب فحص دستورية أحكام المعاهـــدات الدوليـــة استناداً إلي المادة ٥٤، شأنهم في ذلك شأن بقيـــة الـــسلطات الأربع سالفة الذكر.

ولنا أن نتساءل عن جدوي إعطاء هذا الحق للبرلمانين مادام بإمكانهم، كما سوف نري[٦٣]،أن يطلبوا إلـــي المجلـــس الدستوري التدخل لمراقبة دستورية قوانين التـــصديق علـــى المعاهدات، خصوصاً وأن المجلس قد أعترف صـــراحة بـــأن الرقابة على قوانين التصديق تؤدي به حتماً وبـــصورة غيـــر مباشرة إلي مراقبة دستورية المعاهدات ذاتها، وأن المعاهدات وقوانين التصديق عليها تعتبر كلاً لا يتجزأ [٦٤].

والواقع أن الإجابة على هذا التساؤل تكمن في رغبـــة المشرع الدستوري الفرنسي في تلافي الانتقادات التي وجهت منذ وضع الدستور إلي حرمان البرلمانين من الاستفادة مـــن أحكام المادة ٥٤ منه. تلك الانتقادات التي أدت فـــي مرحلـــة

---

[٩٥] سنعود للحديث عن هذا الأمر عند استعراضنا للرقابة على دستورية قوانين التصديق على المعاهدات الدولية.

[٩٦] سنعود للحديث عن هذا الأمر عند استعراضنا للرقابة على دستورية قوانين التصديق على المعاهدات الدولية.

أولى إلى إعطائهم الحق في تحريك الرقابـة أمـام المجلـس الدستورى بالنسبة للقوانين العادية، بما فيها قوانين التصديق على المعاهدات، وذلك بعد تعديل المادة ٦١ من الدستور لهذا الغرض في عام ١٩٧٤.

فعلى الرغم من أن الدستور الفرنسي قد أقام نوعاً مـن المساواة في اللجوء إلي أحكام المادة ٥٤ من الدسـتور بـين السلطة التشريعية (رئيس الجمعية الوطنيـة ورئـيس مجلـس الشيوخ)، والسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية والوزير الأول)، إلا أنه أتضح في الواقع أن تلك المساواة كانت نظرية فقط، بما أنه -حتى عام ١٩٩٢- كان اللجـوء إلـي المـادة ٥٤ مـن الدستور يتم فقط من جانب طرفي السلطة التنفيذية، ولـم يـتم تسجيل حالة واحدة لجأ فيها رئيس الجمعية الوطنية أو رئـيس مجلس الشيوخ إلي إثارة دستورية معاهدة دولية استناداً إلـي نص المادة ٥٤ من الدستور[٦٥].

وهكذا فإن إحجام رئيسى مجلسي البرلمان عن ممارسـة هذا الحق كان من شأنه إحداث عدم تـوازن بـين الـسلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بتحريك الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، كما أن ذلك قد أدي إلي تولد رغبة لدى الفقه في إشراك البرلمانين أنفسهم في الاستفادة من أحكـام المـادة ٥٤، لأن من شأن ذلك أن يسمح -على الأقل لأعضاء أحـزاب المعارضة- بالمشاركة في صياغة أحكام المعاهـدات الدوليـة وبمراقبة السياسة الخارجية للسلطة التنفيذية بصورة جيدة[٦٦]، خصوصاً في الحالات التي يحجم فيها طرفا الـسلطة التنفيذيـة

(٩٧) راجع فى ذلك باتريك جايا، المجلس الدستورى الفرنسى وإدماج الالتزامات الدولية فى القانون الداخلى الفرنسى، المرجع السابق، ص١٠٢ .

(٩٨) François luchaire, le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux et ses conséquences relatives a la communauté européenne. R.T.D.E., 1979. P. 323 et SS.

وكذلك رئيسا مجلسي البرلمان عن إثارة مسألة عدم دستورية المعاهدة لا سيما إذا انتموا جميعاً إلى تيار سياسيى واحد [٦٧].

والواقع أن تعديل المادة ٦١ من دستور ١٩٥٨ في سنه ١٩٧٤ بحيث تسمح لأعضاء البرلمان بتحريك الرقابة ضد قوانين التصديق، بما يؤدي بصورة غير مباشرة إلي بحث دستورية المعاهدات ذاتها، يمثل إستجابة من جانب المشرع الدستوري الفرنسي لنداءات الفقه. إلا أن هذه الاستجابة لم تكن كافية، إذ ظل الفقه الفرنسي مستمراً في طلب المزيد، مصراً على ضرورة الاعتراف لأعضاء البرلمان بإمكانية اللجوء إلي المادة ٥٤ من الدستور من أجل إخضاع المعاهدات مباشرة لرقابة المجلس الدستورى على أساس أن ذلك أدعي إلي تحقيق الأهداف المتوخاة من نظام الرقابة على دستورية المعاهدات [٦٨].

وأمام إصرار الفقه على ضرورة تعديل نص المادة ٥٤ من الدستور، فقد تم بالفعل تعديلها في عام ١٩٩٢، وأصبح لستين عضواً في البرلمان الفرنسي، (نواباً أو شيوخاً)، أن يطلبوا إلي المجلس الدستوري، استناد إلى تلك المادة، التدخل لبحث مدى دستورية المعاهدات الدولية ذاتها.

ومنذ الأيام الأولي لهذا التعديل، توقع الفقه أن تكون له ثمارٌ طيبة في مجال الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية. فقد قيل بأن من شأن هذا التعديل أن يؤدى إلى زيادة احترام السلطة التنفيذية لإجراءات عقد المعاهدات الدولية لأن من شأنه أن يضعها -أى السلطة التنفيذية- مباشرة في مهب

---

[٩٩] باتريك جايا، المرجع السابق، ص ١٠٣.

[١٠٠] راجع في ذلك :

- Claude Blumann, l’article 54 de la constitution et le contrôle de la constitutionnalité des triâtes en France, R.G.D. P. 1978, P. 545 et SS.
- François luchaire, l’article 54, in la “constitution de la République française,” op-cit p, 1059 et ss.

رياح المعارضة البرلمانية التي أصبح بإمكانها أن تثير مسألة عدم دستورية المعاهدات ذاتها وليس فقط مسألة عدم دستورية قوانين التصديق. كما أن من شأن هذا التعديل كذلك أن يُخضع لرقابة المجلس الدستورى بعض الاتفاقات التي نصت عليها المادة ٥٣ من الدستور والتي لم يكن يصدر بشأنها قوانين ترخص بالتصديق عليها قبل تمام عملية التصديق، وكان ذلك يعني، إفلاتها من البرلمانين الذين لم يكن لهم سوى الاعتراض بصورة غير مباشرة على المعاهدات التي يصدر بشأنها قوانين تصديق عن طريق إثارة عدم دستورية هذه القوانين أمام المجلس الدستورى [٦٩].

وكما توقع الفقه كذلك فقد أدى هذا التعديل إلي اتساع المجال أمام أعضاء البرلمان -خصوصاً المعارضين منهم- إلي سرعة التحرك للمشاركة في توجيه دفه السياسية الخارجية لفرنسا عن طريق إثارة عدم دستورية المعاهدات استناداً إلي نص المادة ٥٤ من الدستور . ففي ٤ أغسطس ١٩٩٢، أي بعد أقل من شهرين من تعديل المادة ٥٤، استخدم أعضاء مجلس الشيوخ من المعارضة اليمينية حقهم في تحريك الرقابة أمام المجلس الدستوري بمقتضى المادة السابقة طالبين إلي المجلس بحث مدى تطابق معاهدة ماستريخت ٢ **"Mastricht II"** مع الدستور، وكانت هذه هي المرة الأولي التي يتحرك فيها المجلس الدستوري لبحث دستورية إحدى المعاهدات بصورة مباشرة عملاً بالمادة ٥٢ من الدستور بعد تعديلها في عام

---

[١٠١] راجع في ذلك :

- **Christopher Blumann, la révision de l'article 54 de la constitution: Nouvelle avancée de la juridicté, Nouvel échec de l'instrumentalisme Juridique. R.D.P. 1994, PP. 199. et SS.**
- مارى فرانس فيرديه، المرجع السابق ص ١٥٣ وما بعدها.

١٩٩٢[٧٠] ثم توالت تدخلات المجلس بناء على طلب أعـضاء البرلمان، (نواباً وشيوخاً) [٧١].

المطلب الثاني: سلطات تحريك الرقابة علـى قـوانين التصديق على المعاهدات بمقتضى المادة ٦١ من الدستور.

رأينا أنه حتى عام ١٩٧٤، كان الفقه الفرنـسي يـشكك كثيراً في فعالية نص المادة ٥٤ من الدستور التي تقصر حـق تحريك الرقابة أمام المجلس الدسـتوري، بـشأن مـشروعات المعاهدات الدولية، على رئـيس الجمهوريـة والـوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان. وكان تخوف الفقه يجد مصدرة من ناحية، في إمكانية تقاعس السلطات السابقة الذكر عن تحريـك الرقابة في حالة انتمائها جميعاً إلي أغلبية برلمانية واحدة، ومن ناحية أخري، في أن حرمان أعضاء البرلمان من هـذا الحـق يؤدي إلي حرمان أعضاء المعارضة البرلمانية مـن التـصدي للسياسة الخارجية للحكومة عن طريق طلب تحريك الرقابة أمام المجلس الدستوري بشأن المعاهدات التي يشكون في دستوريتها [٧٢].

ولما كان لخوف الفقه ما يبرره على اعتبـار أن المـادة ٥٤ لا تخلق جواً من التنافس الحر بـين أصـحاب الاتجاهـات السياسية المتعارضة، فقد تم تعديل نص المادة ٦١ من الدستور في التاسع والعشرين من أكتوبر ١٩٧٤. وكان من شأن هـذا التعديل السماح للبرلمانين بتحريك الرقابـة علـى المعاهـدات الدولية التي يعتقدون في عدم دستوريتها، ولكن بصورة غيـر

---

[١٠٢] راجع فى ذلك مارى فرانس فيرديه، المرجع السابق ص ١١٥٤–١١٥٥وكريستوفر بلومان، المرجع السابق ص ١٩٩.

[١٠٣] Décision du conseil constitutionnel No. 96-312 du 2 septembre 1992 msstricht II, J.O.R.F, 1992 P 12.95 et SS.

[١٠٤] راجع فى ذلك :

- بيير باكتيه، المرجع السابق، ص ٤٩٥.
- J-C CATALA, la Nature juridique du contrôle de la constitutionalité des lois dans le cadre de l'article 61 de la constitution de 1958. Paris, 1983.

مباشرة أى عن طريق إخضاع قوانين التصديق عليها لرقابة المجلس الدستورى [٧٣].

وتنص المادة ٦١ من الدستور بعد تعديلها في عام ١٩٧٤، على أن "يجب أن تعرض على المجلس الدستوري، القوانين الأساسية قبل إصدارها، ولوائح المجالس النيابية قبل تطبيقها، ليقر مدى مطابقتها للدستور.

ويجوز أن يعرض رئيس الجهورية أو الوزير الأول أو رئيس أي من المجلسين أو ستون عضواً في الجمعية الوطنية أو في مجلس الشيوخ القوانين، قبل إصدارها، على المجلس الدستوري لنفس الغرض ".

وكما هو واضح، فإن هذا النص يتعلق بتحديد السلطات المختصة بتحريك الرقابة أمام المجلس الدستوري بشأن القوانين العادية **Lois ordinaires**. والسلطات المختصة، هنا هي رئيس الدولة والوزير الأول ورئيسا مجلسي البرلمان وستون عضواً في البرلمان (نواباً أو شيوخاً).

والواضح أن السلطات الثلاث الأولي، (رئيس الدولة والوزير الأول ورئيسا مجلسي البرلمان) هي نفس السلطات التي أعطتها المادة ٥٤ من الدستور الحق في طلب تدخل المجلس الدستورى لمراقبة دستورية المعاهدات الدولية، وهي كذلك السلطات المختصة بتحريك الرقابة أمام المجلس بشأن القوانين العادية، ولكن المشرع الدستوري الفرنسى أضاف إليها، بالنسبة للقوانين العادية ستين عضواً في البرلمان، وذلك بناء على تعديل نص المادة ٦١ من الدستور في ٢٩ من أكتوبر ١٩٧٤. والهدف من ذلك إعطاء الفرصة

---

[١٠٥] راجع في تفصيل ذلك :

- **Loïc PHILIP. L'élargissement de la saisine du conseil constitutionnel, A.J.D.A, 1975 PP. 15 et SS.**
- **François LUCHAIRE, L'article 6l, in "la constitution de la République Française, op-cit, PP. 1111 et SS.**

للبرلمانين، خصوصاً المنتمين منهـم لأحزاب المعارضـة، أن يتصدوا للقوانين غير الدستورية، لاسيما إذا كان رئيس الدولة والوزير الأول ورئيسا مجلسي البرلمان ينتمون إلـى أغلبيـة سياسية واحدة، وبالتالي تقل عندهم الرغبة في إظهار عيوب التشريع عن طريق طلب تدخل المجلس الدستوري[٧٤].

والواقع أن تعديل الدستور لهـذا الغـرض فـي عـام ١٩٧٤، قد سمح للبرلمانين -خصوصاً المعارضين منهم- أن يشاركوا في بلورة رأيهم ليس فقط في القوانين العادية، وإنما كذلك في المعاهدات الدولية، وهو الحق الذي حـرمتهم منـه المادة ٥٤ سالفة الذكر بشأن المعاهدات في الفترة مـا بـين عامي ١٩٥٨ و ١٩٩٢ كما سبق ورأينا.

فرغم أن المادة ٦١ لم تكـن تعطـي صـراحة الحـق للبرلمانين في تحريك الرقابة على دستورية المعاهدات أمـام المجلس الدستوري إلا أن هذا الأخير قد اسـتطاع أن يـصل بسهولة إلي إمكانية ذلك عن طريق اسـتخدام سـلطته فـي التفسير، وهو ما لم يكن من الممكن الوصول إليـه بالنـسبة لأعضاء البرلمان، لولا تعديل نص المادة ٦١ في عام ١٩٧٤.

فقد رأي المجلس الدستوري في العديد مـن الأحكـام الصادرة عنه أن قانون التصديق على المعاهدة لا يختلف عن القوانين العادية من حيث إمكانية قيـام الـسلطات المختـصة بطلب تدخل المجلس الدستوري للنظر فـي مـدى مطابقتـه للدستور. كما أكد المجلس على أن فحصه لمدى مطابقة قانون التصديق للدستور يتيـح لـه بـلا شـك فرصـة مراجعـة

---

[١٠٦] راجع فى ذلك :

- فرانسوا لوشير، التعليق على المادة ١٦، المرجع السابق، ص ١١٢١.
- بيير باكتيه، المرجع السابق، ص٤٩٥.

دستورية المعاهدة من الناحية الموضوعية، وكذلك من الناحية الإجرائية أي التأكد من سلامة إجراءات التصديق عليها[٧٥].

وكنا قد رأينا من قبل أنه أصبح من حق أعضاء البرلمان إثارة عدم دستورية المعاهدات بصورة مباشرة استناداً إلي نص المادة ٥٤ من الدستور بعد تعديلها في عام ١٩٩٢، فهل أدي ذلك إلى حدوث تراجع في إقبال البرلمانين على إثارة عدم دستورية المعاهدات بصورة غير مباشرة، عن طريق إثارة دستورية قوانين التصديق عليها استناداً إلي المادة ٢/٦١ من الدستور.

لا شك أن تعديل المادة ٥٤ من الدستور سوف يخفف كثيراً من حالات لجوء البرلمانيين إلي المادة ٢/٦١، لأنهم كانوا يلجأون إلي ذلك عادة من أجل التوصل بصورة غير مباشرة إلى استطلاع رأي المجلس في المعاهدات ذاتها، وغالبا ما كان المجلس بتفهم ذلك ويحقق إلي غايتهم[٧٦].غير أنه بعد عام ١٩٩٢ لم يعد البرلمانيون في حاجة إلى ذلك فقد أصبح بإمكانهم إثارة مسألة عدم دستورية المعاهدات بصورة مباشرة.

ومع ذلك، ستظل للبرلمانين مصلحة في اللجوء إلي المادة ٢/٦١ لا لشيء إلا لإثارة عدم دستورية قوانين التصديق على المعاهدات. فهذه القوانين، رغم أنها لا تحتوي على أحكام موضوعية إلا أنها يمكن أن تكون مخالفة للدستور من حيث الشكل إذا ما انطوت على عيوب إجرائية **Vices de**

---

[١٠٧] راجع في تفصيل ذلك :

- باتريك جايا، المرجع السابق، ص
- **Jean CHATELAIN l'article 16 in la constitution de la République Française op-cit, PP. 541. et SS.**
- بيير باكتيه، المرجع السابق، ص ٤٩٥-٤٩٦.
- وراجع ما سيأتي بشأن موضوع الرقابة المباشرة علي دستورية المعاهدات، صـــ وما بعدها

[١٠٨] سنعود للحديث عن هذه المسألة عند دراستنا لرقابة المجلس الدستورى على دستورية قوانين التصديق على المعاهدات الدولية.

procédure تستوجب الطعن عليها بعدم الدستورية، وهو ما حدث بالفعل في بعض الطعون التي نظرها المجلس الدستوري[٧٧].

(١٠٩) سنعود للحديث عن هذه المسألة عند دراستنا لرقابة المجلس الدستورى على دستورية قوانين التصديق على المعاهدات الدولية.

الفصل الثاني
المعاهدات والقواعد الدولية الاتفاقية الأخرى الخاضعة للرقابة

لم يحدد دستور فرنسا الصادر في عام ١٩٥٨ تحديدًا واضحًا القواعد الدولية الاتفاقية الخاضعة للرقابة السابقة للمجلس الدستوري.

والواقع أنه لا يمكننا تحديد للقواعد الخاضعة لرقابة المجلس تحديداً جدياً إلا عن طريق المزج بين نصوص المواد ٥٢،٥٣،٥٤من الدستور، ولذا لا نجد غضاضة فى إعادة ذكر نصوص هذه المواد فى مقدمة هذا الفصل:

– مادة ٥٢: "رئيس الجمهورية يفاوض بشأن المعاهدات ويصادق عليها، ويتم إبلاغه بكل مفاوضة من شأنها أن نفضى إلى عقد اتفاق دولى غير خاضع للتصديق".

– مادة ٥٣: "معاهدات الصلح ومعاهدات التجارة والمعاهدات والاتفاقات المتعلقة بالتنظيم الدولى، وتلك التى تؤثر على مالية الدولة أو التى تتعلق بحالة الأشخاص أو التى تتضمن التنازل عن جزء من التراب الوطنى أو المقايضة عليه أو الإضافة إليه لا يمكن التصديق عليها Ratification أو إقرارها Approbation إلا بناء على قانون، ولا يمكن أن تدخل فى التطبيق إلا بعد التصديق عليها أو إقرارها، ولا يقع التنازل عن التراب الوطنى أو استبداله أو ا لمقايضة عليه صحيحًا إلا بعد الحصول على رضا الجماهير المعنية بذلك".

– مادة ٥٤ : إذا أعلن المجلس الدستورى، بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، أو رئيس أحد مجلسى البرلمان أو ستين عضوًا فى الجمعية العـــامة أو فى مجلـــس الشـــيوخ، أن أحد التعهدات الدولية un engagement international ، يحتوى على حكم مخالف للدستور فإن

الترخيص بالتصديق عليه أو إقراره L'autorisation de le ratifier ou de l'approuver، لا يمكن أن تحدث إلا بعد تعديل الدستور".

والملاحظ أن المادة ٥٤ قد استخدمت تعبير "التعهد الدولى l'engagement international للإشارة إلى القواعد الاتفاقية الخاضعة لرقابة المجلس. وهذا التعبير من السعة بحيث يمكن أن يشمل كافة الالتزامات الاتفاقية لفرنسا. وعلى ذلك يمكن أن يدخل تحت هذا المسمى كافة أنواع الروابط الاتفاقية للدولة كالمعاهدات Traités والاتفاقيات conventions ، والاتفاقات accords، والعهود pactes وتسمى كذلك بالمواثيق chartes والبروتوكولات Protocoles ، التي تسمى أيضًا بالاتفاقات الإضافيةaccordes additionnels وقرارات المنظمات الدولية Décisions des organisations internationales [٧٨]. ويبدو أن هذا التفسير الواسع لتعبير "التعهد الدولى" هو الذى أخذ به المجلس الدستورى الفرنسى كما سوف نرى.

غير أن المادة ٥٤ سالفة الذكر قد ذكرت بأنه إذا اتضح للمجلس الدستورى أن أحد أحكام التعهد الدولى، مخالف للدستور فإن ترخيص البرلمان بالتصديق عليه Sa ratification أو بإقراره son approbation لا يمكن أن تتم إلا بعد تعديل الدستور. كما أن المادة ٥٣ قد حددت على سبيل الحصر المعاهدات Traités، والاتفاقات Accords التى يلزم لكى يتم التصديق عليها أو إقرارها صدور قانون بذلك من

---

[٧٨] راجع فى تصنيف المعاهدات الدولية:
- د. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولى العام، القاهرة ١٩٦٧، ص ٦٣٠ وما بعدها.
- د. حامد سلطان، القانون الدولى العام وقت السلم، القاهرة ١٩٦٩، ص ٢٠٧ وما بعدها.
- الأستاذ طاهر شاش، التصديق على المعاهدات : الاتجاهات الحديثة وما جرى عليه العمل فى مصر، المجلة المصرية للقانون الدولى، ١٩٦٢، ص ١ وما بعدها.

البرلمان. وهذه المعاهدات والاتفاقات تدخل حتمًا فى مفهوم "التعهد الدولى" المنصوص عليه فى المادة ٥٤ من الدستور.

ويعنى هذا أن تلك المواد قد ربطت بين تدخل البرلمان لإقرار المعاهدات الدولية أو التصديق عليها وتدخل المجلس الدستورى لفحص مدى تطابقها مع الدستور، ويُستشف منها صراحة خضوع نوعين من التعهدات الدولية لرقابة المجلس الدستورى، النوع الأول يشمل المعاهدات التى يختص رئيس الجمهورية بالمفاوضة بشأنها طبقًا للمادة ٥٢ من الدستور والتى لا تنفذ فى القانون الداخلى إلا بعد التصديق عليها بواسطة رئيس الجمهورية بعد الحصول على ترخيص البرلمان لهذا الغرض. أما النوع الثانى فيضم الاتفاقات التى تختص الحكومة بعقدها ولا يلزم لدخولها فى التطبيق على ا لمستوى الدولى المصادقة عليها بواسطة رئيس الجمهورية، وإن كانت لا تدخل فى التطبيق فى القانون الداخلى إلا بعد إقرار البرلمان لها. وهذه الاتفاقات وضعت أساسها المادة ٥٣ من الدستور وهى تختلف حتمًا عن الاتفاقات ذات الشكل المبسط accords en forme simplifié التى لا تخضع من حيث المبدأ لرقابة المجلس الدستورى. وفى كلتا الحالتين يتم تدخل البرلمان فى صورة قانون يسمى قانون الإذن بالتصديق أو قانون الإقرار، وذلك عملاً بأحكام المادة ٥٣ من الدستور والتى قامت بتعداد المعاهدات والاتفاقات التى يلزم مشاركة البرلمان فى التصديق عليها أو إقرارها، كما سبق وأشرنا.

ومع ذلك لم يغفل الفقه ولا القضاء الفرنسيان مسألة الرقابة على دستورية الاتفاقات ذات الشكل المبسط التى تعقدها الحكومة فى إطار تحركها العادى لضمان سير المرافق العامة، وقد تدخل فى التطبيق بمجرد التوقيع عليها، ولا تخضع للبرلمان إلا فى إطار الرقابة العامة التى يمارسها على نشاط

السلطة التنفيذية، وهى بذلك تختلف عن الاتفاقات والمعاهدات الخاضعة للرقابة بصريح النص، حيث لا يلزم تدخل البرلمان للتصديق عليها أو إقرارها. والسبب فى إثارة مسألة دستورية الاتفاقات ذات الشكل المبسط هو أنها قد تحتوى على بعض القواعد الموضوعية التى تدخل فى اختصاص البرلمان، ولا يصح بالتالي أن تفلت من رقابة المجلس الدستورى. والواقع أن هذا الأخير يخضعها لرقابته ولكن فى حالات وبشروط معينة، مستخدماً فى ذلك سلطته فى التفسير على نحو ما يفعل بالنسبة لقرارات المنظمات الدولية.

وعلى ذلك يمكن القول بأن القواعد الاتفاقية الخاضعة لرقابة المجلس الدستورى الفرنسى تنقسم إلى طائفتين. الطائفة الأول تشمل المعاهدات والاتفاقات التى يلزم ، لكى يمكن التصديق عليها أو إقرارها ، صدور قانون من البرلمان عملاً بنصوص الدستور، أما الطائفة الثانية فتشمل القواعد التى تخضع للرقابة بناء على اجتهاد الفقه والقضاء الدستورى وتشمل قرارات المنظمات الدولية والاتفاقات ذات الشكل المبسط.

وفيما يلى سوف نناقش هاتين الطائفتين من القواعد الدولية الاتفاقية الخاضعة للرقابة وذلك فى مبحثين متتاليين على النحو التالى.

المبحث الأول: المعاهدات الخاضعة لتصديق رئيس الجمهورية والاتفاقات الخاضعة لإقرار الحكومة.

المبحث الثانى: القواعد الاتفاقية الخاضعة للرقابة بناء على اجتهاد الفقه واستخدام المجلس الدستورى لسلطته فى التفسير.

المبحث الأول
المعاهدات الخاضعة لتصديق رئيس الجمهورية والاتفاقات الخاضعة لإقرار الحكومة

أشرنا فى مقدمة هذا الفصل إلى أن ما يخضع للرقابة السابقة للمجلس الدستورى هى المعاهدات Traités التى يختص رئيس الجمهورية بالمفاوضة بشأنها والتصديق عليها وفقا للمادة ٥٢ من الدستور، بعد إذن بالتصديق صادر من البرلمان، وكذلك الاتفاقاتAccords التى تختص الحكومة بعقدها والالتزام بها فى مواجهة الأطراف أو الدول الأخرى وقد تدخل فى التطبيق على المستوى الدولى منذ التوقيع عليها ، ولكن لا تنفذ فى القانون الداخلى إلا بعد إقرار البرلمان لها. وفى الحالتين بأخذ تدخل البرلمان صورة تشريع يسمى بقانون الإذن بالتصديق Loi d'autorisation de ratification بالنسبة للمعاهدات، وقانون الإذن بالإقرار Loi d'autorisation d'approbation بالنسبة للاتفاقات.

والواقع أن دستور ١٩٥٨ فى فرنسا قد مزج بين آليات النظامين البرلمانى والرئاسى في نظام سياسي مختلط ، حيث أكد على مبدأ مسئولية الحكومة أمام البرلمان عن السياسة الخارجية والداخلية للدولة، ولكنه فى ذات الوقت منح رئيس الجمهورية سلطات حقيقية يمارسها منفردًا أو بالاشتراك مع أعضاء الحكومة التى اختصها الدستور كذلك بسلطات خاصة عملاً بمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية الذى أرساه الدستور والذى يقضى بوجود سلطة تنفيذية ذات رأسين : رئيس الجمهورية من ناحية والحكومة يمثلها الوزير الأول من ناحية أخرى.

وفى مجال عقد المعاهدات الدولية منح الدستور رئيس الجمهورية الاختصاص بعقد المعاهدات. أما الحكومة فتختص بعقد ما دون ذلك من الاتفاقات غير الخاضعة للتصديق.

وفيما يلى نقوم بتفصيل ما أجملنا ، وذلك في مطلبين مستقلين علي النحو التالي .

المطلب الأول: المعاهدات الخاضعة لتصديق رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: الاتفاقات الخاضعة لإقرار الحكومة.

المطلب الأول: المعاهدات الخاضعة لتصديق رئيس الجمهورية.

يختص رئيس الجمهورية الفرنسية بعقد المعاهدات الدولية ذات الأهمية الخاصة. ويشمل اختصاصه فى هذا الصدد الأعمال المتعلقة بالمفاوضة والتصديق. وهو يمارس هذه الاختصاصات إما فى الظروف العادية بمقتضى المادة ٥٢ من الدستور، وإما فى الظروف الاستثنائية بمقتضى المادة ١٦ التى تماثل المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ فى مصر. وقد صيغت المادة ١٦ بصورة تسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة ما قد تتعرض له البلاد من أخطار فى الظروف الاستثنائية، ومن هذه التدابير عقد ما يراه ضروريًا لذلك من معاهدات دولية [٧٩].

كما أن لرئيس الجمهورية، بمقتضى المادة ١١ من الدستور أن يلجأ إلى الاستفتاء العام عوضًا عن اللجوء إلى البرلمان، للتصديق على بعض المعاهدات ذات الأهمية القصوى والتى قد تؤثر رغم اتساقها مع الدستور على سير المؤسسات فى الدولة[٨٠].

والواقع أن المعاهدات التى يتم عقدها والتصديق عليها بواسطة رئيس الجمهورية استنادًا إلى المواد ١٦ و١١ من

---

[٧٩] راجع فى ذلك:جان شاتلان، المادة، المادة ١٦من دستور الجمهورية الفرنسية، المرجع السابق، ص٥٤١ وما بعدها.

- Michel LESAGE les procédures de conclusion des accords internationaux en France sous la veme République, A.F.D.I, 1962, PP. 883-884.

[٨٠] جيرار كوناك ، المادة ١١ من دستور الجمهورية الفرنسية ، المرجع السابق ، ص ٤٠٩ وما بعدها.

الدستور تخرج عن نطاق دراستنا، وذلك لأنه ليس للبرلمان دور فاعل فى التصديق عليها، وبالتالى فهى تخرج عن اختصاص المجلس الدستورى الذى تربط النصوص بين تدخله لمراقبة دستورية المعاهدات، وتدخل البرلمان للتصديق عليها. هذا بالإضافة إلى أنه لا اختصاص للمجلس الدستورى الفرنسى فى مراقبة كل ما تمخض عن الاستفتاء الشعبى من إجراءات وتشريعات لأن قضاءه قد استقر علي إدخالها ضمن طائفة أعمال السيادة أو أعمال الحكومة Actes de gouvernement [٨١].

وعلى ذلك فالمعاهدات التى تخضع لرقابة المجلس الدستورى هى المعاهدات التى يختص رئيس الجمهورية بالتصديق عليها فى ا لظروف العادية عملاً بأحكام المادة ٥٢ من الدستور.

والمادة ٥٢ من الدستور تنص، كما سبق وأشرنا، على أن "رئيس الجمهورية يفاوض بشأن المعاهدات ويصادق عليها.

ويتم إبلاغه بأية مفاوضات من شأنها أن تفضى إلى عقد اتفاق غير خاضع التصديق".

والمعاهدات المقصودة فى الفقرة الأولى فى هذه المادة هى المعاهدات الهامة les Traités en forme solennelle ، وهى التى تدخل فى اختصاص رئيس الجمهورية، أما الاتفاقات غير الخاضعة للتصديق والتى نصت عليها الفقرة الثانية والتى ينبغى إعلام رئيس الجمهورية فقط بأية مفاوضات يمكن أن تفضى إلى عقدها، فهى الاتفاقات ذات الشكل المبسط التى تدخل فى اختصاص الحكومة ويمكن أن تنفذ فى القانون الدولى والداخلى

---

[٨١] دومينيك روسو، قانون القضاء الدستورى، المرجع السابق ص ١٦٧ ومابعدها.

بمجرد التوقيع عليها بأية آلية أخرى تحل محل التوقيع كما سوف نرى فيما بعد[٨٢].

وعقد المعاهدات الدولية Les Traités يمر كما هو معروف بثلاث مراحل هى المفاوضة والتوقيع والتصديق [٨٣].

والأعمال الخاصة بالمفاوضات أدخلتها المادة ٥٢ من الدستور الفرنسى ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية. وهو يباشر هذا الاختصاص بصور شخصية أو بواسطة من ينيبه عنه لهذا الغرض إنابة قانونية [٨٤]. وقد لاحظ الفقه أن رئيس الجمهورية الخامسة يمارس اختصاصات حقيقية فيما يتعلق بالمفاوضات الخاصة بعقد المعاهدات الدولية ذات الأهمية، أى تلك التى تحدثت عنها المادة ١/٥٢ من الدستور ، وتتراوح سلطاته في هذا الخصوص بين التوجيه، وطرح المبادرات، واتخاذ القرارات. ويعود ذلك بصفة أساسية إلى الدور الحاسم الذى لعبه الجنرال "دى جول" فى السياسية الخارجية لفرنسا. ولا يغير من ذلك كون أعمال التنظيم والتنسيق الخاصة بالمفاوضات قد تتم بواسطة وزير الخارجية ، طالما أن تحرك هذا الأخير ليس سوى تنفيذ لرؤية رئيس الجمهورية فى هذا الخصوص. وعلاوة على دور وزير الخارجية، فإن الوزير الأول لا يكون عادة بمنأى عن أعمال المفاوضات المتعلقة بالمعاهدات ذات الأهمية لأن حكومته تُسأل عنها فى نهاية الأمر أمام البرلمان. ومع ذلك فإن دوره فى هذا الخصوص ليس حاسمًا كما هو الحال بالنسبة لعقد الاتفاقات الخاضعة فقط لإقرار الحكومة. والاتفاقات ذات الشكل المبسط، كما سوف نرى فيما بعد.

---

[٨٢] سنعود إلى الحديث عن هذا الأمر بصورة أكثر تفصيلاً.

[٨٣] شارل روسو، القانون الدولى العام، الجزء الأول، مرجع سابق، ص٨٨ وما بعدها.

وتنشيط دور رئيس الجمهورية الخامسة فى مجال التفاوض بشأن المعاهدات الدولية يعود بصفة رئيسية إلى رغبة واضعى دستور ١٩٥٨ فى تقوية مركز رئيس الدولة على حساب الحكومة من جهة، وعلى حساب البرلمان من جهة أخرى، كما يعود كذلك – كما سبق وأسلفنا – إلى التفسير الذى أعطاه الجنرال "دى جول" لنص المادة ٥٢ من الدستور فى الممارسة العملية والذي اختلف اختلافًا جوهريًا عما كان معمولاً به فى هذا الصدد فى ظل الجمهوريتين الثالثة [٨٥] والرابعة [٨٦]،حيث كان دور رؤساء الجمهورية شكليًا يقتصر فقط على التوقيع والتصديق على المعاهدات دون أن يكون لهم دور فاعل فى المفاوضات وتحديد الأولويات.

أما التوقيع على المعاهدات فلم تدخله المادة ٥٢ من دستور ١٩٥٨ فى اختصاص رئيس الجمهورية وعلى ذلك يمكن لأى عضو من أعضاء السلطة التنفيذية يتمتع بصفة تمثيلية أن يقوم به. والتوقيع يُعد قليل الأهمية بالنسبة للمعاهدات الهامة التى يختص رئيس الدولة بالتصديق عليها، فبالتوقيع فقط لا تنتج المعاهدة أية آثار لا على المستوى الدولى ولا على المستوى الداخلى، وهو عديم الأثر إذا صرفت الدولة النظر عن التصديق على المعاهدة، لكنه ينتج كافة آثاره إذا ما تم التصديق على المعاهدة.

والتصديق يدخل، –بمقتضى المادة ٥٢ من الدستور– فى اختصاصات رئيس الجمهورية ، ولا يجب الخلط بينه وبين الإقرار بالنسبة للاتفاقيات التى تختص الحكومة بعقدها ولا تدخل فى التطبيق إلا بعد قانون من البرلمان يُجيز إقرارها

---

[٨٥] Louis MICHON, les Traités internationaux devant les chrambres, Paris, 1901.

[٨٦] راجع فى ذلك:

- Jean – louis de CORAIL, le rôle des chambres en matière de politique étrangère, R.D.P. 1956, PP 77 et SS.
- ميشيل لوساج، الدراسة سالفة الذكر، ص٨٧٦–٨٧٧.

بواسطة الحكومة ؛ فالتصديق Ratification ينصب فقط على المعاهدات الهامة Les Traités en forme solonnelle ، وهو عمل قانونى ذو بعد داخلى يتمثل فى تأكيد التوقيع الذى سبق وأعطاه أحد أعضاء السلطة التنفيذية على المعاهدة، وبعد خارجى يتمثل فى تعبير الدولة عن رضاها بالارتباط بأحكام المعاهدة(٨٧).. أما الإقرار approbation فعلاوة على كونه لا ينصب على معاهدات هامة وإنما على اتفاقات قليلة الأهمية ، فهو عمل قانونى متصل بالقانون الداخلى ، نص عليه الدستور الفرنسى زيادة فى الحرص على سلامة عملية عقد المعاهدات الدولية. كما أن التصديق يختلف عن الإقرار من حيث آثار كل منهما. فالتصديق من شأنه أن يجعل المعاهدة تنتج آثارها على المستويين الدولى والداخلى، أما الإقرار فليس لــه –من حيث المبدأ– هذا الأثر لأنه ينصب على اتفاقات غير خاضعة للتصديق، أى على اتفاقات تدخل من حيث المبدأ فى التطبيق بناء على إجراءات مبسطة قد يكون من بينها التوقيع ، بحيث يكون من الصعب قبول فكرة عدم إقرارها يعد تمام التوقيع عليها(٨٨).

ويتم التصديق عن طريق تبادل وثائق التصديق التى يوقع عليها رئيس الجمهورية، وإلى جانب توقيعه يظهر توقيع الوزير الأول وتوقيع وزير الخارجية عملاً بمبدأ ازدواجية السلطة التنفيذية الذى يأخذ به دستور ١٩٥٨.

(٨٧) شارل روسو ، القانون الدولي العام ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص ٨٨.
(٨٨) راجع في ذلك :بيير باكتية ، القانون الدستوري ٠٠٠ المرجع السابق ، ص ٤٩٢.

المطلب الثانى: الاتفاقات الخاضعة لإقرار الحكومة.

يختص رئيس الجمهورية – كما سبق ورأينا– بالمفاوضة بشأن المعاهدات الدولية الهامة Traités ، وبالتصديق عليها، أما ما عدا ذلك من الاتفاقات accords غير الخاضعة للتصديق Nons soumis a ratification ، فتختص الحكومة بعقدها على أن تلتزم فقط بإبلاغ رئيس الجمهورية بالمفاوضات الدائرة بشأنها.

والاتفاقات غير الخاضعة للتصديق كانت تعنى حتى عام ١٩٥٨ الاتفاقات "ذات الشكل المبسط" التى تختص الحكومة بعقدها ولا تخضع – لكى تدخل فى التطبيق – لموافقة السلطة التشريعية، ولكن بدخول دستور ١٩٥٨، أصبحت طائفة الاتفاقات غير الخاضعة للتصديق تشمل إلى جانب الاتفاقات ذات الشكل المبسط، الاتفاقـــات "الخاضعة" لإقرار Approbation الحكومة بعد موافقة البرلمان، والتى نصت عليها المادة ٥٣ من الدستور وهى تمثل، على أرجح الأقوال فى الفقه الفرنسى – طائفة وسط une catégorie intermédiaireبين الاتفاقات ذات الشكل المبسط والمعاهدات التى يختص رئيس الجمهورية بالتصديق عليها بعد موافقة البرلمان.

وعلى ذلك فالحكومة الفرنسية تختص بعقد الاتفاقات ذات الشكل المبسط، وكذلك الاتفاقات التى تخضع للإقرار وإن كانت لا تخضع لتصديق رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى اختصاصها التقليدى بعقد بعض الاتفاقات التى قد تدخل فى التطبيق منذ التوقيع وتدخل فى إطار نشاطها العادى لتأمين سير المرافق العامة فى الدولة.

ولما كان هذا النوع الأخير من الاتفاقات لا يخضع للرقابة التى يمارسها المجلس الدستورى، فإننا سوف نعرض فيما يلى

لما يخضع لهذه الرقابة من اتفاقات أخرى تعقدها الحكومة سواء تمت هذه الرقابة بصورة صريحة وهى الاتفاقات الخاضعة للإقرار الحكومى، أو بصورة ضمنية وهى الاتفاقات ذات الشكل المبسط.

الفرع الأول: الاتفاقات التى تعقدها الحكومة وتقرها بعد موافقة البرلمان.

تختص الحكومة الفرنسية كما قلنا بعقد الاتفاقات غير الخاضعة لتصديق رئيس الجمهورية Non soumis à ratification ومن الاتفاقات ما قد تدخل فى التطبيق دون تدخل البرلمان وهى الاتفاقات ذات الشكل المبسط، ومنها يلزم إقرارها لكى يتم نفاذها فى القانون الداخلى. والإقرار Approbation بالنسبة للاتفاقات، كالتصديق Ratification بالنسبة للمعاهدات Traités لابد من موافقة البرلمان عليه، غير أن الإقرار يتم بواسطة الحكومة، أما التصديق فيتم بمعرفة رئيس الجمهورية.

والاتفاقات الخاضعة لإقرار الحكومة بعد موافقة البرلمان نصت عليها للمرة الأولى فى التاريخ الدستورى لفرنسا الفقرة الأولى والثانية من المادة ٥٣ من الدستور التى نص ، كما سبق ورأينا على أن "معاهدات الصلح ومعاهدات التجارة، والمعاهدات والاتفاقات المتعلقة بالتنظيم الدولى، وتلك التى تؤثر على مالية الدولة أو التى من شأنها تعديل الأحكام ذات الطبيعة التشريعية أو التى تتعلق بحالة الأشخاص أو التى تتضمن التنازل عن جزء من التراب الوطنى، أو المقايضة عليه أو الإضافة إليه لا يمكن التصديق عليها، أو إقرارها إلا بناء على قانون.

ولا يمكن أن تدخل فى التطبيق إلا بعد التصديق عليها أو إقرارها".

والملاحظ على هذه المادة أنها عندما ذكرت مسائل الصلح والمسائل التجارية استخدمت كلمة "معاهدات" (معاهدات الصلح ومعاهدات التجارة)، ويوحى ذلك بأن هذه المسائل بالذات لا يمكن التصرف بشأنها إلا بمعاهدات Traités من تلك التى تخضع لتصديق رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان. غير أن هذه المادة قد استخدمت كلمة "المعاهدات والاتفاقات" عندما تحدثت عن المسائل" المتعلقة بالتنظيم الدولى وتلك التى تؤثر على مالية الدولة أو التى من شأنها تعديل الأحكام ذات ا لطبيعة التشريعية أو التى تتعلق بحالة الأشخاص أو التى تتضمن التنازل عن التراب الوطنى أو المقايضة عليه أو بالإضافة إليه" . وقد يوحى ذلك بأن تلك المسائل يمكن تسويتها بمعاهدات Traités يصادق عليها رئيس الدولة بعد موافقة البرلمان أو باتفاقات Accords من تلك التى تخضع لإقرار الحكومة بعد موافقة البرلمان أيضاً [٨٩].

غير أنه يجب ملاحظة أن الفقرة الثالثة من المادة ٥٣ من الدستور قد نصت على أنه " لا يقع التنازل عن التراب الوطنى أو استبداله أو المقايضة عليه صحيحًا إلا بعد الحصول على رضا الجماهير المعينة بذلك".

وهكذا فبعد أن وضعت الفقرة الأولى من المادة ٥٣ مبدأ إمكانية تسوية هذه المسائل بمعاهدات أو اتفاقات، جاءت الفقرة الثالثة وفرضت ضرورة موافقة الجماهير المعنية عن طريق الاستفتاء الشعبى، والمعروف أن حجر الزاوية فيما يتعلق بالاستفتاء الشعبى فى القانون الفرنسى هو رئيس الجمهورية [٩٠].وعلى ذلك يصعب تصور أن يتم التصرف فى التراب الوطنى إلا عن طريق معاهدات من تلك التى تدخل فى

[٨٩] راجع فى ذلك: آلان بيليه، المادة ٥٣ من دستور الجمهورية الفرنسية، الدراسة سالفة الذكر، ص١٠٢٥.

[٩٠] راجع فيما يتعلق بالاستفتاء فى القانون الفرنسى:

- Maher NADAR, référendum en droit français et eygtien, thèse, Université de Déjon, 1989.

اختصاص رئيس الجمهورية عملاً بالفقرة الأولى من المادة ٥٢ من الدستور.

على أنه لا جدال فى أن المسائل "المتعلقة بالتنظيم الدولى، وتلك التى تؤثر على مالية الدولة، أو التى من شأنها تعديل الأحكام ذات الطبيعة التشريعية أو التى تتعلق بحالة الأشخاص"، يمكن تسويتها إما بمعاهدات من تلك التى يصادق عليها رئيس الجمهورية، أو باتفاقات تعقدها الحكومة وتتولى إقرارها بعد موافقة البرلمان. ولن يكون لرئيس الجمهورية شأن يُذكر بالنسبة لهذه الاتفاقات سوى ضرورة أن يكون على علم فقط بالمفاوضات الدائرة بشأنها عملاً بأحكام المادة ٥٢ من الدستور.

ومما هو جدير بالذكر أن الاتفاقات الخاضعة لإقرار الحكومة والتى نصت عليها لأول مرة المادة ٥٣ من دستور ١٩٥٨ كانت قد أحدثت جدلاً واسعًا فى الفقه الفرنسى وذلك من حيث طبيعتها ومدى تميزها عن الاتفاقات ذات الشكل المبسط[٩١].

فقد ذهب فريق من الفقه إلى أن دستور ١٩٥٨ لم يفعل أكثر من كونه قد كرس الاتفاقات ذات الشكل المبسط على مستوى النصوص الدستورية بعد ما أغفلتها الدساتير الفرنسية السابقة رغم كثرة لجوء الحكومات الفرنسية إليها. وهم يحتجون فى ذلك بان الاتفاقات الخاضعة لإقرار الحكومات بعد موافقة البرلمان لا تختلف عن الاتفاقات ذات الشكل المبسط فى شيء. ففى الحالتين الأمر يتعلق باتفاقات يتم عقدها بواسطة الحكومة وتدخل مباشرة فى التطبيق على المستوى الدولى، ولا يغير من ذلك أن الاتفاقات الخاضعة للإقرار لابد من موافقة البرلمان عليها لكى تدخل فى التطبيق فى القانون الداخلى لأن إقرار الحكومة لهذه الاتفاقات –

---

[٩١] جان دومو ، الدراسة سالفة الذكر ، ص ٨٢٣ .

والمسبوق حتمًا بموافقة البرلمان – ليس سوى عملٍ داخلى لا يضيف إلى الاتفاق شيئًا جديدًا[٩٢].

وذهب فريق آخر، وهو الغالب فى الفقه إلى القول بأن هذا النوع من الاتفاقات يختلف حتمًا عن الاتفاقات ذات الشكل المبسط، حيث يضم بالفعل طائفة جديدة من الاتفاقات الدولية إبتدعها الدستور واختصها بإجراءات داخلية محددة لكى تدخل فى التطبيق، وهى إجراءات من شأنها أن تضعها فى مرتبة وسط بين المعاهدات الهامة Traités التى يختص رئيس الجمهورية بالتصديق عليها من ناحية والاتفاقات ذات الشكل المبسط من ناحية أخري والتى قد تدخل فى التطبيق، على المستويين الدولى والداخلى ، بعد التوقيع عليها ونشرها فى الجريدة الرسمية أو بأية أداة أخرى من أدوات النشر المقبولة[٩٣].

الفرع الثانى: الاتفاقات ذات الشكل المبسط.

إلى جانب اختصاصها بعقد الاتفاقات التى لا تدخل فى التطبيق فى القانون الداخلى إلا بعد موافقة البرلمان على إقرارها لها، تختص الحكومة الفرنسية بعقد الاتفاقات ذات الشكل المبسط والتى ثار بشأن الرقابة على دستوريتها جدلٌ فى الفقه وأخضعها المجلس الدستورى لرقابته بصورة ضمنية.

فالمعروف كما أشرنا أن عقد المعاهدة أو الاتفاق الدولى يتم –من حيث المبدأ– من خلال مجموعة من الإجراءات هى :

---

[٩٢] راجع فى ذلك :
– ميشيل لوساج ، الدراسة سالفة الذكر ، ص ٨٧٣ .
- Jacques DEHAUSSY, les Conditions d'application des normes internationales sur le for interne francais, J.D.I (clunent), 1960. PP. 702 et SS.
- Louis TROTABAS, l'attribution des compétances a caractère international dans la contitution du 4 Octobre 1958, mélanges BASDEVANT, Paris, pedone 1960, P. 489.

[٩٣] من أنصار هذا الاتجاه:
– آلان بيليه، المادة ٥٣ من دستور الجمهورية الفرنسية، الدراسة سالفة الذكر، ص١٥٢٥.
– بيير باكتية ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ٤٩٠.
– جورج بيرليا، الدراسة سالفة الذكر، ص١١٤٠.

المفاوضة، والتوقيع، ثم التصديق أو ما يقوم مقامه من الإجراءات الأخرى التى نصت عليها الدساتير الداخلية للدول أو أفرزتها الممارسة الدولية. والتصديق يتم دائماً بواسطة رئيس الدولة، ولكن بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية[٩٤].

ولكن مع تطور العلاقات الدولية وزيادة أوجه التعاون بين أعضاء المجتمع الدولى، تخلت الدول شيئًا فشيئًا عن بعض الإجراءات التى تتسم بالبطء ، والتى لم تعد تتماشى مع السرعة المطلوبة فى إتمام المعاملات بين الدول. ومن هنا ظهرت طائفة الاتفاقات ذات الشكل المبسط والتى لا تحتاج إلى تفويض خاص بالمفاوضة والتوقيع عليها أو إقرار سابق من الهيئة التشريعية لكى يمكن أن تدخل فى التطبيق. وهذه الاتفاقات تختلف عن المعاهدات الهامة Traités en forme Solonnelle فقط من حيث الشكل، ولكنها قد تتطابق معها من حيث المضمون [٩٥].

ولكى يمكن القول بأننا أمام اتفاق ذى شكل مبسط حقًا يجب أن يفرغ هذا الاتفاق فى إحدى الصور التى ورد معظمها بالمادة ١٢ من مشروع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التى دخلت فى التنفيذ فى عام ١٩٦٩، وأهمها [٩٦]: المذكرات، والخطابات المتبادلة، التصريح المشترك، المحضر الموافق

---

[٩٤] راجع في ذلك شارل روسو ، القانون الدولي العام ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص ٨٨ وما بعدها .

[٩٥] راجع ، بالنسبة للاتفاقات ذات الشكل المبسط:

- **Claude CHAYET, les accords en forme Simplifiée, A.F.D.I. 1957, PP. 1-13.**
- الأستاذ طاهر شاش، التصديق على المعاهدات، الاتجاهات الحديثة وما جرى عليه العمل فى مصر، المجلة المصرية للقانون الدولى، ١٩٦٢ ، ص ٥ ، ٦.

[٩٦] راجع فى ذلك:

- الأستاذ طاهر شاش، الدراسة سالفة الذكر ، ص ٢٤ وما بعدها.
- كلود شايية ، الدراسة سالفة الذكر ، ص ٤ – ٥ .

عليه، مفكرة الاتفاق، البروتوكول، العقد العام، المواد الإضافية، والاتفاقات بين الوزارات والإدارات الحكومية.

وقد قيل بحق أنه إذا لم يأخذ الاتفاق صورة من الصور السابقة فلا يمكن وصفه بأنه اتفاق ذو شكل مبسط وإنما يتحتم إدراجه ضمن طائفة الاتفاقات التى يمكن أن تدخل فى التطبيق بتمام التوقيع عليها [٩٧]وهى طائفة أخرى من الاتفاقات الدولية تنص عليها اتفاقية فينا لقانون المعاهدات التى ذكرتها المواد ١١ و ١٢ منها ضمن مجموعة من الحالات يمكن للاتفاق فيها أن تدخل فى التطبيق بعد التوقيع عليه مباشرة [٩٨].وهذا النوع من الاتفاقات تعقده الحكومة فى إطار نشاطها العادى وتخضع بشأنه للرقابة السياسية الاعتيادية للهيئات التشريعية[٩٩]. وهكذا فالاتفاقات ذات الشكل المبسط تختلف عن الاتفاقات التى تدخل فى التطبيق منذ التوقيع عليها، كما أنها تختلف من ناحية أخرى عن المعاهدات الهامة التى يختص رؤساء الدول بالتصديق عليها بعد موافقة الهيئات التشريعية.

وكما قلنا فإن دستور ١٩٥٨ قد أقام التفرقة بين الاتفاقات ذات الشكل المبسط التى تدخل منذ زمن بعيد فى اختصاص الحكومة، والاتفاقات التى تعقدها الحكومة وتقوم بإقرارها بعد موافقة البرلمان على ذلك والتى ابتدعها دستور ١٩٥٨. ويتفق هذان النوعان من الاتفاقات فى أنهما يدخلان فى دائرة اختصاص الحكومة الفرنسية فى مجال عقد المعاهدات الدولية، وأن رئيس الجمهورية يجب إبلاغه بالمفاوضات المتعلقة بهما، وكذلك فى كونهما يدخلان فى التطبيق على المستوى الدولى دون حاجة إلى إجراء داخلى آخر، ولكنهما يختلفان فى أن

---

(٩٧) الأستاذ طاهر شاش، الدراسة السابقة، ص ٢٣، هامش ١٦.

(٩٨) راجع المواد: ١١ و ١٢ من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الموقعة فى ٢٣ مايو ١٩٦٩.

(٩٩) **Genvieve BURDEAU, les accords conclus entre autorités administratives et organismes publics, Melanges Reutre, op-cit, pp. 103 et SS.**

النوع الأول قد يدخل فى التطبيق فى القانون الداخلى دون تدخل البرلمان، أما النوع الثانى فلابد من إقراره بواسطة البرلمان، وإن كانت الحكومة الفرنسية قد درجت منذ زمن بعيد على إخضاع بعض الاتفاقات ذات الشكل المبسط لإقرار البرلمان، حتى فى غياب النص على ذلك، وذلك حرصًا منها على سلامة إجراءات عقد الاتفاقات الدولية خصوصًا فى الحالات التى كانت تنصب فيها على مسائل تدخل فى الاختصاص التشريعى أو المالى للبرلمان[١٠٠].

ورغم أن دستور ١٩٥٨ لم ينص على إخضاع الاتفاقات ذات الشكل المبسط للهيئة التشريعية، وبالتالى لرقابة المجلس الدستورى، إلا أن الفقه الفرنسى قد دعا كثيرًا إلى ضرورة ذلك، مما حدا بالمجلس الدستورى إلى إخضاع هذا النوع من الاتفاقات ضمنيًا لرقـــابة الدستورية التى يمارسها [١٠١].

وهكذا فمنذ دخول دستور ١٩٥٨ فى التطبيق تم التفريق بين المعاهدات Traités من ناحية. والاتفاقات Accords من ناحية أخرى. فالأولى يختص رئيس الجمهورية بالتفاوض بشأنها والتصديق عليها عملاً بالفقرة الأولى من المادة٥٢ سالفة الذكر من الدستور، أما الاتفاقات فتنقسم إلى نوعين، الأول يشمل الاتفاقات ذات الشكل المبسط التى نصت عليها الفقرة الثانية من المادة ٥٢ وأعفتها من تصديق رئيس الجمهورية الذى يجب أن يكون على علم بها فقط ، أما النوع ا لثانى فيشمل الاتفاقات الخاضعة لإقرار البرلمان والتى ذكرتها المادة ٥٣ من الدستور، وهى نوع وسط بين الاتفاقات ذات الشكل

---

(١٠٠) راجع في ذلك :

- Jacques DEHAUSSY, «les traités», Jurisclasseur international, Fascicule 12. A, No.81.
- كلود شايية ، الدراسة سالفة الذكر ، ص ١٠ – ١٣.
- ميشيل لوساج ، الدراسة سالفة الذكر ، المرجع السابق ، ص ٨٧٩.

(١٠١) لنا عودة إلي الحديث عن هذا الأمر عند دراستنا لموقف المجلس الدستوري من الرقابة علي دســـتورية الاتفاقات ذات الشكل المبسط.

المبسط والمعاهدات الهامة ؛ وهى معفاة من التصديق كالاتفاقات ذات الشكل المبسط، ولكن تختلف معها فى ضرورة تدخل البرلمان للإذن بإقرارها بواسطة الحكومة. والإقرار لا يصل إلى درجة التصديق.

وتدخل البرلمان للترخيص لرئيس الدولة بالتصديق على المعاهدات ولرئيس الحكومة بإقرار الاتفاقات نصت عليه المادة ٥٣ من الدستور، ونحن لا نريد فى هذا المقام أن نكرر ما سبق وقلناه بشأن هذه المادة، ولكننا نود فقط التذكير بأن اختصاص البرلمان فى مجال التصديق على المعاهدات الدولية مرتبط باختصاصاته فى المجال الداخلى؛ فالبرلمان يختص بالتصويت على القوانين وعلى الميزانية العامة للدولة، ولذلك كان من الطبيعى ألا تستطيع السلطة التنفيذية أن تستقل بالتصديق على المعاهدات وإقرار والاتفاقات التى من شأنها –على حسب المادة ٥٣ سالفة الذكر– أن تتضمن تعديلاً للأحكام ذات الطبيعة التشريعية أو التى تؤثر على مالية الدولة. أما بالنسبة لباقى المعاهدات فإن اختصاص البرلمان بشأنها يجد تبريره فى الأهمية التى تمثلها هذه المعاهدات، كما فى حالة معاهدات السلم ومعاهدات التجارة والمعاهدات والاتفاقات المتعلقة بالتنظيم الدولى وبحالة الأشخاص، أو تلك التى تتضمن التنازل عن جزء من التراب أو الوطني أو المقايضة عليه أو استبداله[١٠٢].

(١٠٢) راجع في ذلك
– جون دومو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٨٣٤ وما بعدها.
– ميشيل لوساج، الدراسة سالفة الذكر، ص ٨٧٩، وما بعدها.

المبحث الثانى
القواعد الاتفاقية الخاضعة للرقابة بناء على اجتهاد الفقه واستخدام المجلس الدستوري لسلطته في التفسير

علاوة على المعاهدات والاتفاقات الدولية بالمعنى الشكلى والتى تخضع لرقابة المجلس الدستورى بمقتضى صريح نصوص الدستور، يخضع لرقابة المجلس كذلك بعض القواعد الدولية الاتفاقية التى وإن كانت غير منحدرة مباشرة من المعاهدات بالمعنى الشكلى إلا أنها لها نفس أثر المعاهدات فى القانون الداخلى بما تحتويه من قواعد موضوعية قد تتوافر بشأنها مظنة مخالفة أحكام الدستور.

ومن هذه القواعد ما أخضعه المجلس الدستورى لرقابته – منذ وقت طويل– بناء على سلطته فى التفسير، ومثال ذلك القواعد المستقاة من قرارات المنظمات الدولية، ومنها ما حاول الفقه حث المجلس الدستورى على إخضاعه لرقابته وهى القواعد المستقـــاة من بعض الاتفاقات ذات الشكل المبسط، وهو ما يفعله المجلس فى حالات وبشروط معينة.

ونعرض فيما يلي لهذين النوعين من القواعد الاتفاقية الدولية ، وذلك في مطلبين متتاليين علي النحو التالي :
المطلب الأول: قرارات المنظمات الدولية.
المطلب الثاني : الاتفاقات ذات الشكل المبسط.

المطلب الأول: قرارات المنظمات الدولية.

قرارات المنظمات الدولية تعنى بالنسبة لدول الاتحاد الأوروبى نوعين من القرارات: من ناحية أولى قرارات المنظمات ذات الطبيعة الدولية، ومن ناحية ثانية قرارات

المنظمات ذات الطبيعة الأوروبية. وفيما يلى سوف نبين موقف المجلس الدستورى الفرنسى من هذين النوعين من القرارات، وذلك في فرعين مستقلين علي النحو التالي :

الفرع الأول: قرارات المنظمات ذات الطابع الأوروبى.

الفرع الثاني : قرارات المنظمات ذات الطابع الدولي ٠

الفرع الأول: قرارات المنظمات ذات الطابع الأوروبـــى.

كانت مسألة التطبيق الداخلى لقرارات المنظمات ذات الطابع الأوروبى من التحديات الهامة التى واجهت النظم القانونية للدول الأعضاء فى دول "المجموعة الأوروبية" منذ التوقيع على معاهدة روما فى ٢٥ مارس ١٩٥٧. وتكمن أهمية هذه القرارات من ناحية أولى فى أنها لا تعد معاهدات فى ذاتها وإنما أعمال مشتقة actes dérives من معاهدات سبق التوقيع عليها، ومن ناحية ثانية فى المكانة المميزة التى لابد وأن يتمتع بها القانون الأوروبى فى النظم القانونية للدول الأعضاء فى الجماعة الأوروبية أو ما يعرف الآن بدول الاتحاد الأوروبى l'Union Européenne [١٠٣].

وفى فرنسا، واجه المجلس الدستورى مسألة الرقابة على دستورية قرارات المنظمات ذات الطابع الأوروبى منذ عام ١٩٧٠ وكان ذلك بمناسبة بعض القرارات الصادرة عن مجلس وزراء الجماعة الأوروبية.

ففى ٢١ أبريل ١٩٧٠ أصدر مجلس وزراء المجموعة الأوروبية قراراً باستبدال النظام الذى كان يقضى بتكوين ميزانية المجموعة عن طريق مساهمات الدول الأعضاء، بنظام آخر يقضى بأن تكون للمجموعة ميزانية مستقلة ذات مصادر

---

(١٠٣) راجع في هذا الخصوص:

- René ABRAHAM, Droit international, droit Communautaire et droit français, Paris, Hachette, 1989.
- Dominique, CARREAU, droit communautaire et droits nationaux: concurrence ou primauté, R.T.D.E, 1978, PP. 381 ET et SS.
- M.DARMON, juridictions constitutionnelles et droit communautaire, R.T.D.E, 1970, PP. 415 et SS,

مالية خاصة بها فى ميزانية الدول الأعضاء ولا تعتمد فقط على مساهمات هذه الدول.

ولما كان هذا القرار ينطوى على مظنة مخالفة الدستور من حيث معارضته للقواعد المتعلقة بالميزانية، ومخالفته لمبدأ السيادة الوطنية، فقد استعمل الوزير الأول حقه فى اللجوء إلى أحكام المادة ٥٤ من الدستور طالبًا من المجلس الدستورى بحث مدى مخالفة هذا القرار للدستور.

وكان على المجلس الدستورى أن يحدد ما إذا كان مختصًا بمراقبة دستورية أحد القرارات الصادرة عن منظمة دولية ذات طابع إقليمى، علمًا بأن اختصاصه يقتصر – على حسب ما رأينا – على بحث دستورية ما يكون من ارتباط بين دولته ودولة أو دول أخرى متمثلاً فى معاهدات Traités أو اتفاقات دولية Accords ، يلزم لكى تدخل فى التطبيق أن يصدر بشأنها قانون بالتصديق أو بالإقرار[(١٠٤)].ولا شك أن قرار مجلس وزراء المجموعة الأوروبية وإن كان قد صدر بناء علي اتفاقيات سابقة تم التوقيع عليها بين فرنسا ودول المجموعة الأوروبية إلا أنه لا تتوافر لـــه خصائص المعاهدة أو الاتفاق من حيث انه صدر لكى يطبق بذاته وبصورة مباشرة[(١٠٥)].

وفى ٢٠ سبتمبر ١٩٧٦، أصدر مجلس وزراء المجموعة الأوروبية كذلك قرارًا من شأنه اعتماد أسلوب الاقتراع العام المباشر لانتخاب ممثلى الدول الأعضاء فى البرلمان الأوروبى. ولما كان من شأن ذلك أن يمثل مخالفة للدستور الفرنسى فيما يتعلق بتقسيم الدوائر الانتخابية فى فرنسا، ولمبدأ عدم قابلية الجمهورية للتقسيم Le principe de l'indivisibilité de la République فقد طلب رئيس الجمهورية – استنادًا إلى المادة

---

(١٠٤) راجع ما سبق بشأن تفسير مصطلح التعهد الدولى الذى تستخدمه المادة ٥٤ من الدستور الفرنسي.

(١٠٥) **David RUZIE, l'autonomie financière des communautés européennes, J.C.P. 1970, I, PP. 260 et SS.**

٥٤ من الدستور – إلى المجلس الدستورى بحث مدى دستورية قرار مجلس وزراء المجموعة الأوروبية[١٠٦].

وأمام هذا الطلب، وجد المجلس الدستورى نفسه فى موقف مماثل للموقف الذى وجد نفسه فيه حيال قرار مجلس وزراء المجموعة الأوروبية الصادر فى ٢١ أبريل ١٩٧٠ والخاص بميزانية المجموعة الأوروبية.

وكان المجلس الدستورى قد اتخذ فى عام ١٩٧٦[١٠٧]، موقفًا مطابقًا للموقف الذى اتخذه فى عام ١٩٧٠[١٠٨] ففى الحالتين اعترف المجلس الدستورى ضمنيًا باختصاصه بمراقبة دستورية قرارات مجلس وزراء المجموعة الأوروبية ، وذلك عن طريق قياسها على التعهدات الدولية Engagements internationaux (معاهدات واتفاقات) التى تخضع لرقابته بمقتضى المواد: ٥٢ ، ٥٣ ، ٥٤ من الدستور، والتى يلزم لدخولها فى التطبيق موافقة البرلمان على التصديق عليها أو إقرارها[١٠٩].

والواقع ان هذا التوجه من جانب المجلس الدستورى قد آثار جدلاً واسعًا فى الفقه الفرنسى.

فقد ذهب جانب من الفقه إلى أن الاتفاقات Accords الخاضعة للإقرار اللاحق وليس التصديق –ومن بينها قرارات

---

(١٠٦) راجع بشأن هذا القرار :
- دافيد روزي ، الدراسة سالفة الذكر ، ص ٢٦٠ وما بعدها .
- باتريك جايا ، المرجع السابق ، ص ٣٨ وما بعدها .

(١٠٧) **Décision du conseil constitutionnel No 76-71 du 30 Décembre 1976, R.P. 15.**

(١٠٨) **Décision du conseil Constitutionnel No. 70-39 du 19 Juin 1970, R.P.15 G.D. 1975 P. 257.**

(١٠٩) راجع فى تفصيل ذلك :
- دافيد روزى، الدراسة سالفة الذكر، ص٢٢٦ وما بعدها.
- باتريك جايا، المرجع لاسابق، ص٣٨ وما بعدها.
- **Bernard POULAIN , la pratique française de la justice constitutionnelle, paris, economica, 19, PP. 128.**
- بيير باكتيه، المرجع السابق، ص ٤٩٥-٤٩٦.

المنظمات الدولية- لا تخضع بالضرورة لرقابة المجلس الدستورى، وان المجلس ليس له أن يتدخل إلا لمراقبة دستورية المعاهدات التى عددتها المادة ٥٣ سالفة الذكر والتى يلزم تدخل البرلمان للترخيص بالصديق عليها بواسطة رئيس الدولة. وتتمثل حجة هذا الفريق من الفقه فى أن المجلس إذا رأى فى الاتفاق أو المعاهدة المعروضة عليه حكمًا مخالفًا للدستور، فإن من شأن ذلك أن يمنع البرلمان من إعطاء موافقته Son autorisation لرئيس الدولة لكى يصادق على المعاهدة. وعلى ذلك فتدخل المجلس فى حالة الاتفاقات غير الخاضعة للترخيص سيكون غير ذى معنى لأن ترخيص البرلمان غير مطلوب أصلاً. إذ كيف يمكن طلب تدخل المجلس لمنع موافقة البرلمان فى حالة عدم الدستورية، فى حين أن موافقته غير مطلوبة بالنسبة لهذه الاتفاقات، وإنما المطلوب هو مجرد الإقرار اللاحق للاتفاق، أي الشهادة بأن الاتفاقية قد تم عقدها بواسطة الحكومة وان البرلمان لا يعترض على ذلك [١١٠].

فى حين أن جانبًا آخر من الفقه قد ذهب إلى أن المجلس الدستورى كان موفقًا فى قضائه، وأن قرارات المنظمات الدولية يجب أن تخضع لرقابة المجلس شأنها فى ذلك شأن المعاهدات الخاضعة للتصديق[١١١] .وحجتهم فى ذلك أن المادة ٥٤ من الدستور، عندما تحدثت عن تدخل المجلس الدستورى قد استخدمت اصطلاح "التعهد الدولى" Engagement international وهو اصطلاح واسع يشمل المعاهدات Traités والاتفاقات accords وغيرها من الارتباطات الاتفاقية، ومن

---

(١١٠) راجع فى ذلك:

- جورج بيرليا، القاضى والسياسية الخارجية، الدراسة سالفة الذكر، ص١٣٩ .
- **Lois FHILIP, le conseil constitutionnel est-t-il compétent…, Journal « le monde » 30 décembre, 1969.**

(١١١) راجع على سبيل المثال:

- فرانسوا لوستير، المجلس الدستورى، المرجع السابق، ص ٣٢٣.
- **Jean GROUX, les domaines respectifs de la loi et du règlement N.E.D No. 2959.**

ناحية أخرى فهم يرون أن المجلس عندما يتدخل فانه يتدخل لمراجعة دستورية أحكام "التعهد الدولى" وليس لمراجعة دستورية موافقة البرلمان عليه، التى "تأخذ شكل قانون التصديق Loi de ratification.

الفرع الثانى: قرارات المنظمات ذات الطابع العالمى.

كما هو الحال بالنسبة لقرارات المنظمات ذات الطابع الإقليمي الأوروبي فإن قرارات المنظمات ذات الطابع العالمى، وإن كانت تصدر استنادًا إلى الاتفاقيات التى سبق وقامت على أساسها هذه المنظمات، إلا أنها تكون صادرة كى تنطبــق فى الــدول المعنية بها دون إجراءات دستورية جديدة تهدف إلي إدخالــها فى القوانين الوطنية للدول الأعضاء فى المنظمة(١١٢).

و قد واجه المجلس الدستورى مسألة الرقابة على دستورية قرارات المنظمات ذات الطابع العالمى للمرة الأولى فى عام ١٩٧٨: ففى ٢٢ مارس ١٩٧٦، أصدر مجلس صندوق النقد الدولى قراراً يدعو الدول الأعضــاء –ومن بينها فرنسا– إلى زيادة حصصها فى ميزانية الصندوق. وأمام ذلك قامت المجموعة البرلمانية للحزب الشيوعى داخل الجمعية الوطنية بإثارة مسألة عدم دستورية هذا القرار. وبالفعل تم تحريك المسألة أمام المجلس الدستورى استنادًا إلى المادة ٦١ من الدستور طعنًا فى دستورية القانون الصادر بالموافقة على زيادة حصة فرنسا فى ميزانية الصندوق بدعوى أن زيادة حصص الدول الأعضاء تعنى بصورة ضمنية، تعديل ميثاق الصندوق

(١١٢) راجع فى ذلك :
– د. محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدوليــة، رســالة دكتــوراه جامعــة ، الإسكندرية، ١٩٧٦.

وهو ما لا يمكن حدوثه دون تدخل البرلمان الفرنسى عملاً بأحكام المادة ٥٣ من الدستور.

وفى الحكم الصادر عنه فى هذه المسألة أكد المجلس الدستورى على اختصاصه ببحث دستورية قرار مجلس محافظى الصندوق وذلك استنادًا إلى محتوى هذا القرار الذى يشكل تعهدًا دوليًا Un engagement international من تلك التى تخضع لرقابة المجلس بصرف النظر عن الشكل الذى صدر فيه، ورغم أنه قد صدر عن أحد الأجهزة الدائمة الممثلة للصندوق. وقد انتهى المجلس الدستورى فى حكمه إلى دستورية القانون الفرنسى الصادر بالموافقة على زيادة حصة فرنسا فى ميزانية الصندوق رغم أن القرار الصادر عن مجلس المحافظين يمثل بالفعل تعديلاً لميثاق الصندوق الذى تم اعتماده فى اتفاقيات "بروتون وود" Bretton woods بتاريخ ٢٢ يوليو ١٩٤٤، وذلك لأن ممثلى فرنسا فى الصندوق كانوا قد وافقوا على مبدأ تعديل الميثاق فى اجتماع مجلس إدارة الصندوق فى ٣٠ أبريل ١٩٧٦[١١٣].

والذى نود التركيز عليه من خلال ما سبق هو أن المجلس الدستورى قد أعطى لنفسه الحق –من خلال تفسيره لتعبير "التعهد الدولى" engagement international الذى تستخدمه النصوص الفرنسية– فى مد رقابته إلى قرارات المنظمات الدولية ذات الطابع العالمى، والتى لا يمكن أن تدخل فى التطبيق دون مراجعة مدى تطابق أحكامها الموضوعية والإجرائية مع الدستور [١١٤].

(١١٣) **Décision du conseil Constitutionnel No. 78-93 du 29 avril 1978, R.P.23 .**

(١١٤) راجع في تفاصيل ذلك ،باتريك جايا ، المرجع السابق، ص ٤٢ – ٤٣ ٠ وراجع تعليق الأستاذ لوئيك فيليب على هذا الحكم في مجلة القانون العام ، ١٩٧٩،، ص ٤٩٤ ، وتعليق الأستاذ " دافيد روزي ، **David Ruzie** فى **J.D.I** ١٩٨٧ ، ص ٥٧٧ ٠

المطلب الثانى: مشكلة الرقابة على دستورية الاتفاقات ذات الشكل المبسط وموقف المجلس الدستورى منها.

ألمحنا فيما سبق إلى أن الاتفاقات ذات الشكل المبسط Accords en forme simplifiée لا تخضع – من حيث المبدأ – لرقابة المجلس الدستورى، وذلك لأن النصوص الصريحة فى الدستور الفرنسى الصادر فى عام ١٩٥٨ تُدخل فى اختصاص المجلس طائفتين فقط من الارتباطات الدولية: المعاهدات الخاضعة لتصديق رئيس الدولة les traits soumet a ratification من ناحية، والاتفاقات التى تخضع لإقرار الحكومة les accords soumis à approbation من ناحية أخرى.علاوة على أن التصديق على المعاهدات وإقرار الاتفاقات لابد وأن يكون مسبوقًا بموافقة البرلمان، واختصاص البرلمان يترتب عليه حتمًا اختصاص المجلس الدستورى. ولما كان البرلمان لا يتمتع باختصاص مباشر بالنسبة للاتفاقات ذات الشكل المبسط التى قد تدخل فى التطبيق على المستويين الداخلى والدولى بمجرد التوقيع عليها [١١٥]، فلا اختصاص صريح إذن للمجلس الدستورى بمراقبة مدى اتفاقها مع الدستور.

غير أن الاتفاقات ذات الشكل المبسط وإن كانت تختلف من حيث الشكل مع المعاهدات الخاضعة للتصديق والاتفاقات الخاضعة للإقرار، إلا أنها قد تتحد مع هذه الأخيرة من حيث الطبيعة، بمعنى أنها قد تنصب على مسائل تدخل فى اختصاص البرلمان. وهكذا ثارت مشكلة تتعلق بالرقابة على دستورية الاتفاقات ذات الشكل المبسط.

---

(١١٥) راجع ما سبق بشأن الاتفاقات الدولية التى يمكن أن تدخل فى التطبيق بمجرد التوقيع أو بناء على آلية أخرى أقرها الممارسة الدولية.

فقد ثـــار التساؤل عما إذا كانت إرادة المشرع الدستورى الفرنسى قد ذهبت - فى عام ١٩٥٨ - إلى قصر رقابة الدستورية التى يمارسها المجلس الدستورى على طائفتى المعاهدات Traités الخاضعة للتصديق والاتفاقات accords الخاضعة للإقرار مع استبعاد ما دون ذلك من الاتفاقات التى لا تكتسب تلك الصفات والتى يُطلق عليها "الاتفاقات ذات الشكل المبسط" [١١٦].

وكانت الإجابة على ذلك بالنفى، لأن تعبير الاتفاقات غير الخاضعة للتصديق Les accords Non-Sounis a ratification الذى استخدمته المادة ٥٢ من الدستور وهى بصدد تقسيم الاختصاص بعقد المعاهدات بين رئيس الجمهورية والحكومة، يشمل ما تقوم الحكومة بعقده من اتفاقات تخضع لإقرار البرلمان لكى تدخل فى التطبيق، واتفاقات ذات شكل مبسط تدخل فى التطبيق على المستوى الدولى منذ التوقيع[١١٧].

ولكن ما هو الإجراء الداخلى اللازم للقول بإن الاتفاقات ذات الشكل المبسط قد دخلت فى التطبيق فى القانون الفرنسى؟

للإجابة على هذا السؤال قيل بأن الاتفاقات ذات الشكل المبسط لابد من إقرارها بواسطة إجراء قانونى داخلى[١١٨]. وقد ساهمت المحاكم العادية[١١٩]والمحاكم الإدارية [١٢٠]فى تحديد

---

[١١٦] **NGUEN CUOC DINAH, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, Droit international Public, Paris, 1987, P. 146.**

[١١٧] راجع فى ذلك:

- **Jean DHOMMEAUX, la conclusion des engagement internationaux en droit français, A.F.D.I, 1975, P. 815.**
- **NGUYEN OUOC DINAH, Patrick DAILLIER et Alain PELLET, op-cit P. 146.**
- **Alain PELLET, l'artiche 53 in «la constitution de la République, française, op-cit P.1005.**

[١١٨] **Etienne PICARD, la juridiction administrative au regard du droit international, répertoire Dalloz du contentieux administratif, PP. 28-29.**

[١١٩] **Cour d'appel de paris, 18 Juin 1968, Dame karlsfeld contre office Franco – allemand pour la genèses J.D.I. 1969, p. 671, Note Philippe KAHN.**

[١٢٠] **CE, Assemblée, 22 février 1974, société expandet, Recueil LEBON, P. 132.**

شكل هذا الإقرار، ويتمثل فى نشر الاتفاق فى الجريدة الرسمية ، بشرط أن يكون قرار النشر موقعًا عليه من رئيس الدولة. وهكذا فإن واقعة نشر هذا النوع من الاتفاقات فى الجريدة الرسمية تتخذها المحاكم الإدارية والمحاكم العادية دليلاً على إدماجها فى القانون الداخلى، وبالتالى تصبح مصدرًا للحقوق والالتزامات بالنسبة للمخاطبين بأحكامها.

وعلى ذلك فأقصى درجات حرص القانون الداخلى على سلامة عقد الاتفاقات ذات الشكل المبسط سوف تتمثل فى نشرها فى الجريدة الرسمية بعد التوقيع عليها. ولما كان تدخل المجلس الدستورى لمراقبة دستورية المعاهدات والاتفاقات مرتبط، من حيث المبدأ، بتدخل البرلمان للتصديق عليها أو إقرارها –كما سبق ورأينا–، وكانت الاتفاقات ذات الشكل المبسط لا تخضع للتصديق أو الإقرار بهذا المعنى ، بل إنها قد لا تخضع بذاتها للبرلمان إلا فى إطار رقابته العامة على نشاط الحكومة على المستوى الخارجى، فمن الطبيعى أن تطرح نفسها مسألة الرقابة على دستورية الاتفاقات ذات الشكل المبسط خصوصًا وأن هذه الأخيرة قد تنصب على مسائل من تلك التى تتم تسويتها بمعاهدات أو اتفاقات خاضعة لإقرار البرلمان عملاً بأحكام المادة ٥٣ من الدستور التي سبق وتعرضنا لها بالدراسة.

ولتفادى إفلات الاتفاقات ذات الشكل المبسط من رقابة القاضى الدستورى ذهب البعض إلى ضرورة الحرص على عدم عقد اتفاقات ذات شكل مبسط بشأن المسائل التى عددتها المادة ٥٣ من الدستور. وقد ظهرت وجهة النظر هذه خلال الأعمال التحضيرية لدستور ١٩٥٨ ولكن لم يتم الأخذ بها لصعوبة التحقق من هذا الأمر[١٢١].

---

(١٢١) راجع فى ذلك :
- آلان بيليه، التعليق على المادة ٥٣ من دستور الجمهورية الفرنسية، الدراسة سالفة الذكر، ص١٠٣٣.

ونظراً لتطور النشاط الخارجى ذى البعد الاقتصادى والفنى للحكومات، وما يتطلبه ذلك من سرعة فى التحرك وعقد الاتفاقات اللازمة، فقد تفتحت قريحة المجلس الدستورى عن آلية نعتبرها غاية فى الأهمية ويمكن من خلالها للحكومة والبرلمان والمجلس تدارك الخطأ الناتج عن عقد بعض الاتفاقات المخالفة لأحكام الدستور ومنها الاتفاقات ذات الشكل المبسط، ويكون ذلك بمناسبة تصويت البرلمان على القوانين المالية التى من شأنها رصد المبالغ اللازمة للحكومة لتنفيذ برامجها[١٢٢].

ففى ٣٠ ديسمبر ١٩٧٥ قام أعضاء البرلمان من الاشتراكيين بالطعن أمام المجلس فى دستورية قانون الميزانية Loi de finances للعام ١٩٧٦، ولم يكن هدفهم فى الواقع هو قانون الميزانية وإنما أرادوا تعطيل تنفيذ اتفاقين ذَوَىْ طابع مالى (من اتفاقات المعونة) عقدتها الحكومة الفرنسية مع حكومة شيلى مخالفة بذلك أحكام المادة ٥٣ من الدستور القاضية بضرورة عرضهما على البرلمان، وقد قصد الطاعنون من ذلك تعطيل التصويت على قانون الميزانية المتضمن للاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذهما.

وفى هذا الحكم[١٢٣] أقر المجلس الدستورى صراحة بأحقية مقدمى الطعن فى إثارة عدم دستورية قانون الميزانية، وأقر كذلك أن اتفاقات المعونة التى تم عقدها مع حكومة شيلى تدخل بلا منازع فى نطاق الاتفاقات ذات الطابع المالى التى نصت المادة ٥٣ من الدستور على ضرورة الموافقة السابقة للبرلمان

- **André GROS, rapport aux « travaux préparatoires des institutions de la république, documentation française, volume I, 1987, P. 288.**
- **NGUYEN CUOC DINAH, la constitution de 1958 et le droit international R.D.P. 1959, PP. 540.**

(١٢٢) راجع، فى ذلك :

- باتريك جايا، المرجع السابق، ص ٢١٠-٢١١.
- **Loic SAIDJ, le parlement et les traites, paris, L.G.D.J, 1979, PP. 68.**

(١٢٣) **Décision du conseil Constitutionnel No. 75-60 du 30 décembre 1975, loi de finances pour l'année 1976 R.P.28.**

عليها، ولكنه انتهى مع ذلك إلى القول بأن المبالغ التى تلتزم فرنسا بدفعها إلى شيلى بمقتضى هذين الاتفاقين تدخل فى إطار حساب خاص يُسمى "بحساب دعم ديون الدول الأجنبية Compte de consolidation des dettes des pays étrangers" ، وكان البرلمان الفرنسى قد قام بالتصديق على هذا الحساب ووافق عليه وصدر فى ٢٩ نوفمبر ١٩٦٥ بالقانون رقم ٩٩٧ – ٦٥ والذى بدأ العمل به من أول يناير ١٩٩٦[١٢٤].

وعلى أية حال فإن هذا الحكم يتضمن مبدأ هامًا وضعه المجلس الدستورى ، ويقضى بإمكانية تطويق الاتفاقات ذات الشكل المبسط وكذلك أى اتفاق آخر تعقده الحكومة خروجًا على قواعد الدستور، وإخضاعه – ولو عن طريق القوانين اللازمة لوضعه موضع التنفيذ – لرقابة المجلس الدستورى. وهذا النوع من الرقابة قام الفقه الفرنسى بإدراجه ضمن حالات الرقابة اللاحقة Contrôle a posteriori على دستورية المعاهدات الدولية ، لأن المجلس الدستورى قد يتحرك لمراقبة مدى دستورية الاتفاقات ذات الشكل المبسط فى تاريخ لاحق على دخولها فى التطبيق وذلك عن طريق مراقبة ما يصدره البرلمان من قوانين لازمة لتنفيذها فى القانون الداخلى الفرنسى.

---

(١٢٤) راجع في ذلك :
- لوي فافورو ولؤيك فيليب ، مجموعة الأحكام الكبرى للمجلس الدستوري،١٩٧٥، المرجع السابق ، ص ٢٣١.
- باتريك جايا ، المرجع السابق ، ص ٢٠٧ – ٢٠٨ .

الفصل الثالث
أساليب الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات وآثار الأحكام الصادرة عن المجلس الدستورى

نعرض فى هذا الفصل لأساليب الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية وآثار الأحكام الصادرة عن المجلس الدستورى بدستوريتها أو بعدم دستوريتها، وذلك فى مبحثين متتاليين على النحو التالى:

المبحث الأول: أساليب الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية.

المبحث الثانى: آثار الأحكام الصادرة عن المجلس الدستورى بشأن المعاهدات الدولية.

المبحث الأول
أساليب الرقابة السابقة علي دستورية المعاهدات

يقوم المجلس الدستوري بفحص مدى دستورية المعاهدات الخاضعة لرقابته إما صورة مباشرة وإما بصورة غير مباشرة.

والأسلوب المباشر في الرقابة يعني إخضاع المعاهدة ذاتها لرقابة المجلس الدستوري ، إذ ما طلبت منه ذلك إحدى السلطات الخمس التي حددتها المادة ٥٤ من الدستور. ويمارس المجلس في هذه الحالة ما يسمي بالرقابة المباشرة علي دستورية المعاهدات Le contrôle direct de la constitutionnalité des traités.

أما الأسلوب غير المباشر في الرقابة فيعني إخضاع قوانين التصديق علي المعاهدات لرقابة المجلس، وسميت الرقابة في هذه الحالة بالرقابة غير المباشرة علي دستورية المعاهدات Le contrôle indirect de la constitutionnalité des traites، لأن من شأن ذلك أن يؤدي بالمجلس إلى التصدي لأحكام المعاهدات ذاتها وهو بصدد بحث مدي دستورية قوانين التصديق عليها. وقد كَّون ذلك لدي المجلس الدستوري الفرنسي عقيدة مؤداها أن قانون التصديق علي المعاهدة من ناحية، والمعاهدة ذاتها من ناحية أخري تمثلان كلاً لا يتجزأ ولا يمكن الفصل بينهما في مجال الرقابة عن دستورية المعاهدات.

ونعرض فيما يلي لتفاصيل ذلك في مطلبين مستقلين علي النحو التالي:

المطلب الأول : الاسلوب غير المباشر في الرقابة علي دستورية المعاهدات .

المطلب الثاني : الاسلوب المباشر في الرقابة على دستورية المعاهدات .

المطلب الأول: الأسلوب غير المباشر في الرقابة علي دستورية المعاهدات

كنا قد رأينا عند الحديث عن تحريك الرقابة علي دستورية التشريعات في فرنسا، أن المادة ٦١ من دستور ١٩٥٨ كانت تعطي الحق في ذلك لسلطات أربع حددتها علي سبيل الحصر وهي: رئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة ، ورئيسا مجلسي البرلمان. غير أنه تم تعديل هذه المادة في عام ١٩٧٤ بإضافة فقرة ثانية إليها، وبمقتضى هذا التعديل أصبح من حق ستين عضواً في الجمعية الوطنية أو في مجلس الشيوخ أن يطلبوا إلي المجلس الدستوري التدخل لبحث دستورية القوانين العادية أسوة بالسلطات الأربع سالفة الذكر. وقد سمح ذلك للبرلمانين -خصوصاً المنتمين منهم إلي أحزاب المعارضة- بطلب تدخل المجلس الدستوري لبحث مدي، دستورية المعاهدات وذلك عن طريق تحريك الرقابة علي قوانين التصديق عليها، وذلك قياساً لهذه القوانين علي القوانين العادية[١٢٥].

والواقع أن تحريك الرقابة علي دستورية المعاهدة بالأسلوب غير المباشر ليس مقصوراً علي البرلمانيين عملاً بالفقرة الثانية من المادة ٦١ من الدستور، لكن يمكن أن يتم ايضاً بمقتضى الفقرة الأولي من نفس المادة بناء علي طلب من رئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان، وهي نفسها السلطات التي كان يمكنها تحريك الرقابة على المعاهدة منذ صدور الدستور في عام ١٩٥٨ وحتي عام ١٩٩٢ ، ولها الحق كذلك في تحريك الرقابة بالنسبة للقوانين العادية وبالقياس عليها قوانين التصديق علي المعاهدات، وإن كان لجوؤها إلي المادة ٥٤ لمهاجمة

---

(١٢٥) راجع ما سبق في هذا الخصوص.

المعاهدات بصورة مباشرة حتى عام ١٩٩٢ [١٢٦]قد أدى إلى عدم لجوئها إلي أسلوب الرقابة غير المباشرة.

وحقيقة الأمر، أن آياً من النصوص الفرنسية الخاصة بتنظيم الرقابة علي دستورية القوانين والمعاهدات الدولية، لم ينص صراحة علي إمكانية الوصول إلي مراقبة دستورية هذه الأخيرة عن طريق مراقبة دستورية قوانين التصديق عليها بالقياس علي القوانين العادية، كما أن مسألة قياس قوانين التصديق علي القوانين العادية كانت محل شك من بعض فقهاء القانون الدولي المنادين بضرورة الحفاظ علي مكانة مميزة للمعاهدات الدولية في القانون الداخلي[١٢٧]؛ فالأستاذ "شارل رو سو" Charles Rousseau يري أن مشروع القانون الذي يصوت عليه البرلمان ويفوض بمقتضاه رئيس الجمهورية بالتصديق علي المعاهدة، ليس له من القانون إلا الاسم، وما يسمي بقانون التصديق ليس سوي ترخيص Autorisation يأخذ الشكل التشريعي[١٢٨].ويضيف بعض الفقهاء إلي ذلك أن قانون التصديق، علي خلاف القانون العادي، لا يحتوي علي أية أحكام موضوعية[١٢٩]،كما أنه لا يتصور اقتراحه إلا من السلطة التنفيذية المكلفة بعقد المعاهدات وإعداد مشروعات قوانين التصديق عليها، وليس لأعضاء البرلمان دخل في ذلك ولا يجوز لهم مجرد طلب إدخال تعديلات عليه أثناء مرحلة التصويت[١٣٠]. وعلاوة علي ذلك يقول بعض الفقهاء بأنه لا حاجة لإخضاع المعاهدات

---

(١٢٦) راجع ما سبق فى هذا الخصوص.

(١٢٧) راجع في عرض هذه الشكوك :

- لوئيك سعيدج، البرلمان والمعاهدات، المرجع السابق، ص ٤٣ وما بعدها.
- باتريك جايا، المرجع السابق، ص ١٤٢-١٤٣.

(١٢٨) Charles Rousseau, la constitution de 1958 et les traites, mélanges BASDEVANT, paris, pedone, 1960, P. 469.

(١٢٩) لؤيك سعيدج، المرجع السابق، ص٤٦.

(١٣٠) جورج بيريليا، القاضى والسياسية الخارجية، الدراسة سالفة الذكر، ص١٣٩.

لرقابة القاضي الدستوري بالأسلوب غير المباشر أي عن طريق قوانين التصديق عليها، طالما أن المادة ٥٤ من الدستور تسمح بالرقابة المباشرة علي دستورية المعاهدات ذاتها [١٣١].

ورغم ما سبق من اعتراضات الفقه، فقد اعترف المجلس الدستوري للبرلمانيين بإمكانية تحريك الرقابة غير المباشرة علي دستورية المعاهدات، أي عن طريق إخضاع قوانين التصديق عليها لرقابته عملاً بالتفسير الذي تبناه للفقرة الثانية من المادة ٦١ من الدستور، بعد تعديلها في عام ١٩٧٤، وذلك بقياس قوانين التصديق علي القوانين العادية، وقد اتبع المجلس هذا الأسلوب منذ أول حكم صدر له في هذا الصدد في عام ١٩٧٦ حيث ثبت هذا التوجه بصورة جلية في حكم المجلس رقم ٧١/٧٦ الصادر في ٢٩ – ٣٠ مارس ١٩٧٦ [١٣٢].

ثم توالت الأحكام بعد ذلك مؤكدة علي المضي قدماً في هذا الاتجاه بعد أن دأب أعضاء البرلمان علي طلب تدخل المجلس الدستوري للنظر في دستورية قوانين التصديق عملاً بأحكام المادة ٢/٦١ من الدستور. ففي الثاني والعشرين من مارس ١٩٧٦ كان مجلس محافظي صندوق النقد الدولي قد أصدر قراراً بزيادة مساهمات الدول الأعضاء بالصندوق، كما صدر قرار أخر في ٣٠ إبريل من نفس السنة عن مجلس المحافظين يدعو إلي تعديل النظام الاساسي للصندوق. والمعلوم أنه طبقاً للمادة ١٨ من النظام الاساسي يسري تعديل نظام الحصص في حق بقية أعضاء الصندوق إذا وافقت عليه

---

(١٣١) باتريك جايا، المرجع السابق، ص١٣٤.

(١٣٢) راجع في تفاصيل ذلك، باتريك جايا، المرجع السابق، ص١٤٣ وما بعدها، وقد سبقت الإشارة إلى هذا الحكم عند الحديث عن الرقابة على دستورية الإتفاقات ذات الشكل المُبسط.

ثلاثة أخماس الدول التي تملك أربعة أخماس الأصــوات، وأن هذه القاعدة تحتمل ثلاثة استثناءات نصت عليها الفقرة ب من المادة ١٨ التي تطلبت بالنسبة إليها ضرورة إجماع أصــوات الدول الأعضاء في مجموعة من الحالات ، ومن بــين هــذه الحالات ما ذكرته المادة الرابعة ٥ – ب من أن " تعديل ســعر صرف Parité العملة الوطنية لأحــد الأعــضاء لا يمكــن أن يتـــم الا بنـــاء علي اقتراح من الطرف المعني بذلك" (١٣٣).

ولما كان التعديل الذي أدخل علـــي النظـــام الأساســـي للصندوق قد تم بناء علي أغلبية ثلاثة أخماس الدول الاعضاء فقط ، وكان هناك تخوف من أن يؤدي تصديق فرنسا علـــي قراري مجلس محافظي الصندوق إلي غل يد فرنسا فيما يتعلق بتعديل سعر صرف عملتها الوطنية مما يعد مساساً بالـــسيادة الوطنية التي نص عليها الدستور، فقد تقدم ستون عضواً في الجمعية الوطنية بطلب تدخل المجلس الدســتوري لمراجعــة أحكام الاتفاق، وذلك عن طريق إخضاع قانون التصديق عليه للمجلس عملاً بأحكام المادة ٢/٦١ من الدستور.

وفي الحكم الذي أصدره المجلس فى هذا الطعن في ٢٩ إبريل ١٩٧٨، رأى بعد أن أكد أحقية أعضاء البرلمـــان فـــي تحريك الرقابة أمام المجلس عن طريـــق المـــادة ٢/٦١، أن الأحكام الجديدة للنظام الاساسي لصندوق النقد الدولي تعتبـــر دستورية ، وليس فيها ما يمس السيادة الوطنيـــة وذلـــك لأن التعديل الذي حدث لم يكن يتطلب إجماع الدول الأعضاء بمـــا أنه لا يشمل أحكام المادة الرابعة (٥–ب) التي تتعلـــق بحـــق

---

(١٣٣) راجع بشأن النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي وأساليب تعديله :
- **G-P NICOLETOPOULIS, le fonds monétaire international et le droit international économique, colloque de Nice de la S.F.D.I., paris pedone 1986.**
- **A.ZARB, les institutions spécialisées du système des nations – unies et leur membres, paris padone, 1980.**

الدول في تعديل سعر صرف عملاتها الوطنية [١٣٤]. كما أن المجلس الدستوري أكد وبصورة نهائية علي حق البرلمانين في الرجوع إليه علي حسب نص المادة ٦١/٢ من الدستور في إطار الرقابة علي دستورية المعاهدات[١٣٥].

هذا وقد يستند البرلمانيون في تحريكهم للرقابة أمام المجلس علي عيوب أصابت قانون التصديق ذاته. والمقصود بالعيوب هنا هي العيوب الإجرائية **Vices de Procédure** التي قد تصيب التشريع من حيث الشكل، لأن قانون التصديق لا يحتوي – كما سبق ورأينا– علي أحكام موضوعية. ومثال ذلك ما قام به أعضاء مجلس الشيوخ المعارضين، في عام ١٩٨٩ من طلب تدخل المجلس الدستوري لفحص ما ادعوه من مخالفة قانون التصديق علي اتفاق العمل الدولي رقم ١٥٩ لأحكام المادة ٧٤ من الدستور التي تستوجب أخذ رأي المجالس التشريعية لأقاليم ما وراء البحار **"Territoires d'outre-mer"**، الخاضعة للسيادة الفرنسية، قبل إصدار القوانين الفرنسية الواجبة التطبيق علي هذه الأقاليم [١٣٦].

وهكذا فتحريك الرقابة أمام المجلس الدستورى ضد قانون التصديق علي المعاهدة قد يكون هدفاً في ذاته للبرلمانين، وذلك للاعتراض علي حالات عدم دستورية القانون من حيث الشكل، ولكنه قد يكون كذلك –وهو ما يحدث في الغالب– وسيلة للاعتراض علي الأحكام الموضوعية للمعاهدة، وهو ما لم يكن باستطاعه البرلمانيين الوصول إليه عن طريق اللجوء للمادة ٥٤ من الدستور التي كانت تحرمهم من ذلك حتى عام ١٩٩٢ كما رأينا. ولكن هل يحدث ذلك بالفعل ؟ بمعني أخر هل يتحول المجلس الدستوري بصورة تلقائية لبحث الأحكام الموضوعية

---

(١٣٤) **Décision du conseil constitutionnel No. 87-73, du 29 suril 1978, R.P. 23.**

(١٣٥) راجع علي وجه الخصوص :

- Décision du conseil constitutionnel No. 8.-116. Du 17 juillet 1980, R.P.26.

(١٣٦) **Décision du conseil constitutionnel, No. 88-247 du 17 janvier 1989, RP. 15.**

للمعاهدة بمناسبة تدخله لمراجعة دستورية قانون التصديق عليها ؟

الواقع أن المجلس الدستوري قد قضي صراحة بإمكانية ذلك في العديد من أحكامه حيث أعتبر أن قانون التصديق والمعاهدة ذاتها يكونان كلاً لا يتجزأ وأن فحصه لدستورية قانون التصديق يقوده حتماً إلي بحث دستورية الأحكام الموضوعية للمعاهدة[١٣٧].

وفي النهاية ، يمكن القول بأن المجلس الدستوري الفرنسي كان يظهر قدراً كبيراً من التسامح بشأن الشروط الشكلية لقبول الطعون المقدمة إليه من أعضاء البرلمان طبقاً للمادة ٢/٦١ من الدستور. فبمناسبة حكمه الصادر في ١٧ يوليو ١٩٨٩ والسابق الإشارة إليه[١٣٨].كان الأعضاء الشيوعيون في الجمعية الوطنية قد طلبوا تدخل المجلس لا لينظر في دستورية قانون التصديق علي الاتفاقية، ولكن لينظر في مدي دستورية الاتفاقية ذاتها، وهي الاتفاقية الفرنسية الالمانية للمساعدة القضائية في المسائل الجنائية، الموقعة في٢٠ إبريل ١٩٥٩ والتي لم يكن قد تم التصديق عليها بعد. وكان من السهل علي المجلس أن يقضي بعدم قبول الطعن شكلاً، لأنه موجه من البرلمانين الذين لا يحق لهم أن يتصرفوا بناء علي المادة ٥٤ من الدستور طالبين الحكم بعدم دستورية الاتفاقية ذاتها، ولكن بناء علي المادة ٢/٦١ للمطالبة بعدم دستورية قانون التصديق عليها. ومع ذلك لم يفعل المجلس، وقام بتعديل طلب تحريك الرقابة المقدم من أعضاء مجلس الشيوخ حتى يسمح لهؤلاء أن يتمكنوا، من خلال الطعن علي دستورية قانون التصديق، من معرفة مدى دستورية الأحكام الموضوعية للاتفاقية [١٣٩].

---

(١٣٧) Louis FAVOREU, le conseil Constitutionnel et le droit international, A.F.D.I. 1977, PP. 95 et SS.

(١٣٨) Décision du conseil constitutionnel No. 8-116 du 17 juillet 198., R, P.26.

(١٣٩) راجع فى ذلك باتريك جايا، المرجع السابق، ص١٤٦.

المطلب الثاني: الأسلوب المباشر في الرقابة علي دستورية المعاهدات

يعني الأسلوب المباشر في الرقابة علي دستورية المعاهدات، إخضاع هذه الأخيرة مباشرة لرقابة المجلس الدستوري دون الالتفاف عبر قوانين التصديق عليها كما رأينا بالنسبة للرقابة غير المباشرة.

وقد نصت علي الرقابة المباشرة ونظمتها المادة ٥٤ من الدستور الفرنسي التي تنص علي أنه " إذا قضي المجلس الدستوري، بناء علي طلب من رئيس الجمهورية. أو من الوزير الأول، أو من أحد رئيسي مجلسي البرلمان، أو من ستين عضواً في الجمعية العامة أو في مجلس الشيوخ، أن تعهداً دوليا معيناً يحتوي علي حكم مخالف للدستور فإن الترخيص بالتصديق عليه أو إقراره لا يمكن أن يحدث إلا بعد تعديل الدستور ".

وكنا قد رأينا أن لجوء البرلمانين إلي طلب تدخل المجلس الدستوري علي أساس المادة ٢/٦١ من الدستور لمراجعة دستورية قانون التصديق علي المعاهدة يهدف في غالب الأحوال إلى التوصل بصورة غير مباشرة إلي بحث مدى دستورية المعاهدة ذاتها، وأنه كانت هناك حالات لم يقصد منها البرلمانيون سوي التوصل إلي الحكم بعدم دستورية قانون التصديق ذاته لاحتوائه علي بعض العيوب الإجرائية[١٤٠].

ولكن الأمر يختلف تماماً بالنسبة للهدف من الأسلوب المباشر في الرقابة علي دستورية المعاهدات الذي نظمته المادة ٥٤ من الدستور، حيث تهدف السلطات المختصة

---

[١٤٠] راجع ما سبق بشأن الأسلوب المباشر فى الرقابة على دستورية المعاهدات.

بتحريك الرقابة دائماً إلى إثارة مسألة عدم دستورية المعاهدة ذاتها، من ناحية الشكل أو من ناحية الموضوع. وسواء توصل المجلس الدستوري لممارسة اختصاصه بالرقابة علي دستورية المعاهدة بالأسلوب غير المباشر أي عن طريق بحث مدى دستورية قانون التصديق، أو بالأسلوب المباشر أي عن طريق البدء بفحص دستورية المعاهدة ذاتها، فإن مهمته تتمثل في مراجعة الدستورية الإجرائية وكذلك الدستورية الموضوعية للمعاهدة.

ونعرض فيما يلي لتفصيل ذلك ، وذلك في فرعين مستقلين علي النحو التالي :

الفرع الأول : رقابة الدستورية الإجرائية للمعاهدة.

الفرع الثاني : رقابة الدستورية الموضوعية للمعاهدة.

الفرع الأول : رقابة الدستورية الإجرائية للمعاهدة.

تعني رقابة الدستورية الإجرائية للمعاهدة قيام القاضي الدستوري بالتأكد من أن السلطات العامة المعنية بعقد المعاهدات وإدخالها في القانون الفرنسي قد راعت القواعد التي يمليها الدستور بهذا الشأن. والواقع أن الفقه والقضاء الفرنسيين مستقران علي ضرورة التمييز، في داخل إجراءات عقد المعاهدات، بين الإجراءات ذات البعد الدولي كأعمال المفاوضة والتوقيع علي المعاهدة، والتي تعتبر من إطلاقات السلطة التنفيذية ولا شأن للقضاء بها علي اعتبار أنها تدخل ضمن طائفة أعمال السيادة[١٤١]، والإجراءات ذات البعد الداخلي وتتمثل علي وجه الخصوص في الأعمال المتعلقة بالتصديق علي المعاهدات ونشرها، وذلك عملاً بالمادة ٥٥ من الدستور التي تمنح المعاهدات قيمة أعلى من القوانين

[١٤١] جورج بيريليا، الدراسة سالفة الذكر، ص١٣٩ وما بعدها.

العادية وذلك بعد التصديق عليها ونشرها بصورة صحيحة [١٤٢]. وهذه الأعمال هي التي تخضع بلا شك لرقابة القضاء الفرنسي.

على أن عملية نشر المعاهدات تأتي في مرحلة لاحقة علي الارتباط بها نهائياً، أي بعد أن تكون الأعمال المتعلقة بالمفاوضة والتوقيع والتصديق قد تمت. ونشر المعاهدة، وإن كان يتم بناء علي عمل قانوني صادر عن السلطة التنفيذية ممثلة في وزير الخارجية، إلا أنه يعد عملية مادية تقوم بها كافة المحاكم الفرنسية بمناسبة القضايا المعروضة عليها إذا اضطرت فيها إلي تطبيق المعاهدات، وتعرف الرقابة في هذه الحالة " برقابة وجود المعاهدات Contrôle de l'existence des traites. نظراً لأن دور القاضي في هذا الفرض هو التأكد من الوجود المادي للمعاهدة في القانون الداخلي وهو مالا يتأتى إلا بنشرها كي يعلم الأفراد بمحتواها [١٤٣].

لن يخضع إذن من الإجراءات الدستورية للرقابة السابقة للمجلس الدستوري الفرنسي سوي الأعمال المتعلقة بالتصديق علي المعاهدات. وكنا قد رأينا أن المادة ٥٤ من الدستور الفرنسي تستخدم اصطلاح التعهد أو الالتزام الدولي Engagement international، للتعبير عن الارتباطات الاتفاقية لفرنسا أو ما يمكن أن نسميه تجاوزاً بالمعاهدات[١٤٤]ثم جاءت المادة ٥٣ من الدستور، وهي بصدد الحديث عن دور البرلمان في التصديق علي المعاهدات، وفرقت بين المعاهدات traites الخاضعة للتصديق

---

(١٤٢) روجيه بنتو، المادة ٥٥ من دستور الجمهورية الفرنسية، الدراسة سالفة الذكر، ص١٠٦٣ وما بعدها.

(١٤٣) راجع بشأن رقابة وجود المعاهدات :

- André DUTIL, le contrôle du juge sur l'insertion des traites et accords internationaux en droit interne, thèse, montpelier I, 1982, PP 49 et ss.
- Français RAMOUREUX, l'application du droit international conventionnel par les tribunaux François, thèse, paris II, 1976, PP.44 et SS.

(١٤٤) راجع ما سبق بشأن المعاهدات الخاضعة لتصديق رئيس الجمهورية.

Ratification، المسبوق حتماً بموافقة من البرلمان Autorisation parlementaire والاتفاقات Accords التي تخضع فقط لإقرار الحكومة Approbation بعد تمام عقدها بواسطة الحكومة وموافقة البرلمان عليها كذلك. ويكون تدخل البرلمان في صورة قانون يسمي قانون التصديق Loi d'autorisation de ratification بالنسبة للمعاهدات وقانون loi d'autorisation d'approbation علاوة علي رأس الاقرار، بالنسبة للاتفاقات، وعلاوة على ذلك قد تكون موافقة البرلمان مسبوقة بموافقة الجماهير عن طريق الاستفتاء الشعبي إذا كان من شأن المعاهدة Traité أن تؤدي إلي التنازل عن جزء من التراب الوطني أو استبداله أو الإضافة إليه [١٤٥]. وإلي جانب هذين النوعين من التعهدات الدولية كنا قد رأينا أن المادة ٥٢ من الدستور قد تكلمت عن الاتفاقيات ذات الشكل المبسط التي لا شأن للمجلس الدستوري بها من حيث المبدأ وتدخل في التطبيق دون حاجة إلي قانون صادر من البرلمان، وإن كان هذا الأخير يهتم بها في إطار رقابته العادية لنشاط الحكومة[١٤٦].

وهكذا فإن مهمة المجلس الدستوري بشأن رقابة الدستورية الإجرائية للمعاهدات تتمثل في التأكد من احترام القواعد الدستورية الخاصة بتوزيع الاختصاص بين السلطات المعنية بالتصديق على المعاهدات وإقرار الاتفاقات[١٤٧]. تلك الاختصاصات التي أستند الدستور في توزيعها، كما سبق ورأينا، إلي القواعد الدستورية الخاصة بتوزيع المهام التنفيذية والتشريعية داخل الدولة.

---

(١٤٥) راجع ما سبق بشأن الاتفاقات الخاضعة لإقرار الحكومة.

(١٤٦) راجع ما سبق بشأن الاتفاقات ذات الشكل المبسط.

(١٤٧) باتريك جايا ، المرجع السابق ، ص ١٧٤ وما بعدها.

الفرع الثاني : رقابة دستورية الأحكام الموضوعية للمعاهدة

يقصد برقابة دستورية الأحكام الموضوعية للمعاهدة، قيام القاضي الدستوري بفحص ما تحتويه المعاهدة من أحكام قانونية داخلية من شأنها التأثير علي المراكز القانونية للمخاطبين بأحكامها من أشخاص طبيعية أو معنوية (عامة أو خاصة)، لمعرفة مدي اتفاق هذه الأحكام مع القواعد الدستورية الموضوعية، المدونة أو غير المدونة في الدستور.

ويطلق الفقه الفرنسي علي هذا النوع من الرقابة اصطلاح " رقابة المشروعية الداخلية للتعهد الدولي " **Le contrôle de la légalité intrinsèque de l'engagement**." وقد قيل بحق إن سماح دستور ١٩٥٨ في فرنسا للمجلس الدستوري بمراجعة مدى إتفاق الأحكام الموضوعية للمعاهدة مع الدستور يعد ثورة سياسية وقانونية أحدثها هذا الدستور، مقارنة مع دستور الجمهورية الرابعة الذي لم يكن يحتوي علي أيه نصوص تنظم علاقة المعاهدة بالدستور وكان أحد أسباب تعطيل التقدم السريع نحو لم الشمل الأوروبي في إطار السوق الأوروبية المشتركة[١٤٨]. وهذا صحيح لأن دستور١٩٥٨ يسمح بتعديل الدستور لكي يتماشى مع المعاهدة المخالفة له، في حالة ما إذا كان هناك تمسك فعلي بأحكام المعاهدة[١٤٩]، وعلى ذلك فإن الرقابة على دستورية المعاهدة ليست موجهة أساساً لتعطيل تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في القانون الداخلي، ولكن علي العكس من ذلك قد تكون عاملاً مساعداً علي تسهيل تطبيقه، مما يسمح بتوسيع دائرة

---

[١٤٨] راجع في ذلك :

– شارل روسو ، دستور ١٩٥٨ والمعاهدات ، الدراسة سالفة الذكر ، ص ٤٦٨

- Nguyen QUOC-DINH, la constitution de 1958 et le droit international, R.D,P. 1959, PP 452 et SS.

[١٤٩] كلود بلومان ، المادة ٥٤ من دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ والرقابة علي دستورية تعهدات فرنسا الدولية ، دراسة سالفة الذكر ، ص ٥٦٦ وما بعدها .

- L.PERUSS. droit international et droit interne dans la constitution française de 1946, revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle, 1951, PP. 199 et SS.

التوحد والاندماج بين دول أوروبا عن طريق إتباع أهم آليات القانون الدولي الاتفاقي وهي المعاهدات الدولية.

والواقع أن ذلك لا يمثل الهدف الوحيد لنظام الرقابة السابقة على دستورية الأحكام الموضوعية للمعاهدة، وإنما الهدف من وراء ذلك أيضاً هو حماية أسس التنظيم السياسي والاجتماعي التي تتضمنها القواعد ذات القمة الدستورية داخل الدولة، ويظهر ذلك من خلال ما يستند إليه المجلس الدستوري الفرنسي من مبادئ ذات قيمة دستورية يعتبرها مرجعاً له في الرقابة على دستورية المعاهدات.

ويستوي في ذلك أن تكون هذه المبادئ قد وردت في النصوص الدستورية، أو أمكن استخلاصها من المبادئ والقيم التي تحكم المجتمع. فطالما أكد المجلس الدستوري الفرنسي على أن المرجع في رقابة الدستورية ليس الدستور بالمعني الضيق أو بالمعني الشكلي، ولكن أيضاً الدستور بالمعني الواسع أو بالمعني الموضوعي . وقد أدي ذلك بالمجلس إلي إضفاء القيمة الدستورية علي مجموعة من المبادئ أهمها :

١- المبادئ الأساسية المعترف بها من قِبَلْ قوانين الجمهورية les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. [١٥٠]، ومن أمثلتها :

* حرية تكوين الجمعيات la liberté d'association [١٥١].
* حرية التعليم la liberté de l'enseignement. [١٥٢].
* مبدأ احترام حقوق الدفاع le respect des droits de la defence[١٥٣].

---

(١٥٠) سنعود للحديث عن هذا الموضوع عند دراسة آثار الحكم الصادر بعدم دستورية المعاهدة.

(١٥١) لمزيد من التفاصيل حول هذه المجموعة من المبادئ، أنظر :

-Jean Rivero, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, une nouvelle catégorie constitutionnelle. D. 1972. Chron. PP. 265 et SS.

(١٥٢) Décision du conseil constitutionnelle No. 71-44 du 16 juillet 1971, R.P.29.

(١٥٣) Décision du conseil constitution ne No. 77-87 du 23 juillet 1977, R.P. 42.

* مبـــدأ اســـتقلالية القـــضاء الإداري l'indépendance de la juridiction administrative.[١٥٤] وهو المبدأ الذي فات دستور ١٩٥٨ أن يؤكد علي قيمته الدستورية.

٢- المبادئ العامة للقـــانون les principes généraux du droit.، والتي يتمتع بعضها بقيمة دستورية وأهمها [١٥٥]:

* مبدأ تفسير سكوت الإدارة علي أنه قرار ضمى بالرفض Le silence garde par l'administration vaut décision de reget. [١٥٦]

*مبدأ الفصل بين السلطات le principe de la separstion des pouvoirs [١٥٧].

* مبدأ استمرارية المرافق العامة. Le principe de la continuité des services publics. [١٥٨]

* الحق فى الإضراب. droit de grave. [١٥٩].

٣- المبادئ المـــســـــايرة لـــــــروح العـــصـــــر. Les principes particulièrement necessarieres à notre temps، وهي مجموعـــة من المبادئ أشارت إليها بصورة عامة مقدمة دستور ١٩٤٦، وكذلك بصورة غير مباشرة مقدمة دستور ١٩٥٨ ، وقد أضفى عليها المجلس الدستوري قيمة دستورية ويمكن إجمالها حتـــى الآن في المبادئ الآتية[١٦٠]:

---

[١٥٤] Décision du conseil constitutionnel No. 76-7. du 2 juillet 1976, R.P. 39

[١٥٥] Décision du conseil constitutionnel No. 8.,119 du 22 juillet 198., R.P. 46.

[١٥٦] لمزيد من التفاصيل حول هذه المجموعة من المبادئ، راجع :

- Benoit JEANNEAU, les principes généraux du droit dons la jurisprudence administrative, thèse, paris, 1956.
- P. Lemire, la jurisprudence du conseil constitutionnel et les principes généraux du droit, mélanges Chalier, 1981.

[١٥٧] Décision du conseil constitutionnel No. 59-57 du 24 Octobre 1969, R.P. 32.

[١٥٨] Décision du conseil constitutionnel du 25 Juillet 1979., R.P.31.

[١٥٩] Décision du conseil constitutionnel du 25 Juillet 1979., R.P.33.

[١٦٠] Décision du conseil constitutionnel No. 80-119 du 22 juillet 1980, R.P. 46.

* مبدأ المساواة بين الجنسين. principe d'égalité des sexes (١٦١)

* الحق في الحصول علي عمل le droit d'obtenir un emploi (١٦٢)

* مبدأ مشاركة العمال في إدارة شئون المؤسسات التي يعملون بها. Le principe de la participation des travailleurs dans la gestion des entreprises. (١٦٣)

* مبدأ علمانية ومجانية التعليم Le principe de l'enseignement gratuit et laïque. (١٦٤)

* مبدأ ضرورة احترام قواعد القانون الدولي Le principe du respect des règles du droit international. (١٦٥)

وتمثل هذه المجموعات الثلاث من المبادئ ذات القيمة الدستورية -إلي جانب نصوص الدستور- ما يسمي "بالمجموعة الدستورية bloc de constitutionnalité، وهي الأساس والمرجعية التي يستند إليها المجلس في مراقبته لدستورية التشريعات بصورة عامة بما فيها المعاهدات الدولية. فلا شك أن تعارض المعاهدة مع أي من هذه المبادئ يؤدي بالمجلس إلي الحكم بعدم دستوريتها.

وحتى الآن فإن قضاء المجلس الدستوري في مجال الرقابة علي دستورية المعاهدات قد أفرز مجموعة من المبادئ

---

(١٦١) لمزيد من التفاصيل حول هذه المجموعة من المبادئ، انظر :

-M. Debene, Le conseil constitutionnel et les principes particulièrement nécessaires à notre temps, A.J.D.A, 1978, PP. 531 et SS.

(١٦٢) Décision du conseil constitutionnel du 30. décembre 1981. R.P. 41

(١٦٣) Décision du conseil constitutionnel du 29 Janvier 1980. R.P. 29.

(١٦٤) Décision du conseil constitutionnel du 23 Novembre 1977, R.P. 42.

(١٦٥) Décision du conseil constitutionnel du 3. juillet 1975. R.P. 26.

الدستورية أو ذات القيمة الدستورية، تم الرجوع إليها بالفعل لبحث مدى التعارض بينها وبين بعض المعاهدات الدولية التي وقعت عليها فرنسا وارتبطت بها، وهذه المبادئ هي (١٦٦)

مبدأ السيادة الوطنية le principe de la souveraineté Nationale (١٦٧).

مبدأ احترام الحق في اللجوء السياسي Le principe du respect du droit d'asile (١٦٨).

مبدأ استقلالية السلطة القضائية (١٦٩) le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire

يبدو إذن من خلال ما سبق أن الرقابة علي دستورية الأحكام الموضوعية للمعاهدات تهدف في نهاية الأمر إلي المواءمة بين الأحكام الموضوعية للدستور من ناحية والأحكام الموضوعية للمعاهدات من ناحية أخري، وذلك من أجل إزالة التعارض بين هذين النوعين من القواعد القانونية، حتى لو أدى ذلك إلي تعديل الدستور لكي يتواءم مع المعاهدات؛ وهو ما سوف نراه عند الحديث عن آثار الحكم الصادر من المجلس الدستوري بعدم دستورية المعاهدة.

---

(١٦٦) لمزيد من التفاصيل حول مراجعة المجلس الدستوري لمدي مخالفة الأحكام الموضوعية لبعض المعاهدات الدولية للأحكام الموضوعية التي تتضمنها هذه المبادئ، راجع علي وجه الخصوص باتريك جايا ، المرجع السابق ، ص ٣٠٨ وما بعدها .

(١٦٧) **Décision du conseil constitutionnel No. 62-20, du 6 Novembre 1962, R.P.27.**

(١٦٨) **Décision du conseil constitutionnel No. 76-71 des 29-3. décembre 1976, R.P. 15.**

(١٦٩) **Décision du conseil constitutionnel No. 8.-11 des 17 Juillet 198., R.P. 15.**

المبحث الثاني
آثار الأحكام الصادرة عن المجلس الدستوري بشأن المعاهدات الدولية

يقتضي منا الحديث عن آثار الأحكام الصادرة عن المجلس الدستوري في إطار رقابته علي دستورية المعاهدات الدولية أن نفرق بين حالتين:

الحالة الأولي : **هي حالة ما إذا كان المطلوب من المجلس الدستوري مراقبة مدى دستورية قانون التصديق علي المعاهدة وهو ما كان يطلبه أعضاء البرلمان غالباً بناء علي نص المادة ٢/٦١ من الدستور بعد تعديلها في عام ١٩٧٤ وحتى عام ١٩٩٢ حيث أصبح لهم علاوة على ذلك حق اللجوء إلي المادة ٥٤ لطلب بحث مدى دستورية أحكام المعاهدة ذاتها.**

أما الحالة الثانية : **فهي حالة ما إذا كان المطلوب من المجلس الدستوري هو بحث مدي دستورية المعاهدة ذاتها في إطار نص المادة ٥٤ من الدستور بناء علي طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو أحد رئيسي مجلسي البرلمان، أو ستين عضواً في كل مجلس منذ عام ١٩٩٢م.**

وننوي في هذا الخصوص مناقشة آثار الحكم الصادر عن المجلس الدستوري في هاتين الحالتين. ولكن قبل الدخول في بحث هذه المسألة ينبغي علينا أن نذكر بنص المادة ٢/٦٢ من الدستور التي عالجت مسألة حجية الأحكام الصادرة عن المجلس الدستوري بقولها أن "أحكام المجلس الدستوري لا تخضع لأي طريق من طرق الطعن، وهي تفرض نفسها على السلطات العامة وعلي كل السلطات الإدارية والقضائية ". وكنا قد رأينا أن المجلس قد أكد –استنادا إلي هذا النص– علي أنه

لأحكامه الحجية المطلقة للشيء المقضي به، كما أن محكمة النقض الفرنسية ومجلس الدولة قد أكد أيضاً علي ذلك، علاوة علي أن هناك قبولاً تاماً لهذه الحجية من كافة السلطات العامة في الدول [١٧٠].

ونعرض فيما يلي لموضوع آثار الحكم الصادرة عن المجلس الدستوري على أثر انتهائه من بحث مدى دستورية المعاهدات الدولية، أو بحث مدى دستورية قوانين التصديق عليها ، وذلك في مطلبين مستقلين علي النحو التالي :

المطلب الأول : حالة تعلق حكم المجلس الدستوري بمدى دستورية قانون التصديق علي المعاهدة.

المطلب الثاني : حالة تعلق حكم المجلس الدستوري بمدى دستورية المعاهدة ذاتها.

---

[١٧٠] راجع ما سبق بشأن طبيعة المجلس الدستوري الفرنسي.

المطلب الأول : حالة تعلق حكم المجلس الدستوري بمدى دستورية قانون التصديق على المعاهدة

كنا قد رأينا، عند الحديث عمن لهم الحق في تحريك الرقابة الجوازيه على دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري، أن البرلمانيين في فرنسا لم يكن لهم هذا الحق حتى عام ١٩٧٤، ولكن حدث في تلك السنة تعديل المادة ٦١ من الدستور كي يمكن السماح لستين عضواً في الجمعية الوطنية أو في مجلس الشيوخ بإمكانية طلب تدخل المجلس الدستوري لبحث مدى دستورية القوانين العادية التي لم يتم التصديق عليها بعد. وعلي أثر ذلك انفتح أمام البرلمانيين طريق يمكنهم من خلاله إثارة مسألة دستورية المعاهدات ولكن بصورة غير مباشرة، أي عن طريق إثارة دستورية قوانين التصديق عليها والتي أعترف المجلس الدستوري بإمكانية خضوعها لرقابة شأنها شأن القوانين العادية (١٧١).

والحكم الصادر عن المجلس الدستوري بعد فحص مدى دستورية قانون التصديق على المعاهدة، قد يصدر بتطابق هذا القانون مع الدستور، وقد يصدر بتعارضه معه. وسنناقش تباعاً هذين الفرضين، وذلك في فرعين مستقلين علي النحو التالي :

الفرع الأول: آثار الحكم الصادر بتطابق قانون التصديق علي المعاهدة مع الدستور.

الفرع الثاني : آثار الحكم الصادر بعدم دستورية قانون التصديق علي المعاهدة.

(١٧١) راجع ما سبق بشأن السلطات المختصة بتحريك الرقابة غير المباشرة علي دستورية قوانين التصديق علي المعاهدات في فرنسا .

<u>الفرع الأول: آثار الحكم الصادر بتطابق قانون التـصديق علـى المعاهدة مع الدستور</u>

أكد المجلس الدستوري في العديد من أحكامه علـي أن فحصه لمدى دستورية قانون التصديق على المعاهدة من شأنه أن يقوده بالضرورة إلى فحص مدي اتفاق المعاهدة ذاتها مـع الدستور، وذلك من الناحتين الموضوعية والاجرائية. وعلـى ذلك إذا اكتشف المجلس أن قانون التـصديق غيـر مخـالف للدستور فإن من شأن ذلك أن يؤدي إلي إمكانية التصديق على المعاهدة متى كانت متفقة فى ذاتها مع الدستور. أما إذا أكتشف أن المعاهدة أو أحد أحكامها في حالة تعارض مع الدستور فإن ذلك يؤدي حتماً إلي اعتبار قانون التصديق في حالة تعـارض مع الدستور.

ويبدو من خلال ذلك أنه يوجد -من حيث المبدأ- تـلازم بين قانون التصديق من ناحية والمعاهدة من ناحيـة أخـري؛ فقانون التصديق يدور في فلك المعاهدة، ولا يوجد إلا لخدمتها وتسهيل العمل بأحكامها في القانون الداخلي، وهكذا ، فإذا حُكم بعدم دستوريته أصبح من المتعذر التصديق عليهـا، لفقـدانها أداتها في ذلك، أما إذا حكم بعدم دستورية المعاهدة فإن ذلـك يستتبع عدم دستورية قانون التصديق عليها حتـى لـو كـان دستورياً فى ذاته نظراً لكون عملية التصديق ذاتهـا أصـبحت غير دستورية (١٧٢).

غير أن بعض الفقه يذهب إلي القول بأن الـتلازم بـين قانون التصديق والمعاهدة ليس قائماً في جميع الأحوال؛ فالحكم

---

(١٧٢) راجع في تفاصيل ذلك ، باتريك جايا ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ وما بعدها.

بتوافق أحكام المعاهدة مع الدستور قد لا يؤدي حتماً إلي اعتبار قانون التصديق عليها في حالة توافق مع أحكام الدستور. لأن قانون التصديق قد يحتوي في ذاته علي عيب دستوري [١٧٣].

وهذا صحيح، فرغم أن قانون التصديق لا يحتوي علي أحكام موضوعية يمكن الادعاء بمخالفتها للدستور، الا أنه قد يحتوي علي بعض العيوب الشكلية ؛ فقد رأينا علي سبيل المثال، أن ستين عضواً في مجلس الشيوخ الفرنسي قد طلبوا في عام ١٩٨٩ تدخل المجلس الدستوري للحكم بعدم دستورية قانون التصديق علي اتفاقية العمل الدولية رقم١٥٩ الموقعة في جنيف فى٢٠ يونيو١٩٨٣ والمتعلقة بتشغيل المعوقين. وكانت حجتهم في ذلك أن هذا القانون قد وافق عليه البرلمان بالمخالفة لأحكام المادة ٧٤ من الدستور والتي توجب موافقة المجالس التشريعية لأقاليم ما وراء البحار الفرنسية Territoire d'outre-mer علي القوانين الواجبة التطبيق علي سكان هذه الأقاليم، ولما كان شيئاً من ذلك لم يحدث، فإن قانون التصديق يكون مشوباً بعيى دستوري شكلي.

ورغم أن المجلس الدستوري قد أنتهي إلي دستورية قانون التصديق على هذه الاتفاقية بحكمة الصادر في ١٨ يناير ١٩٨٩[١٧٤]، إلا أنه كان ممن الممكن أن يحكم بعدم دستوريته لو كان غير دستوري حقاً ، بما أنه قبل الطعن بعدم دستورية. وهنا كان لابد للاتفاق أن تتأثر بعدم دستورية. وهنا كان لابد للاتفاق أن تتأثر بعدم دستورية قانون التصديق عليها. على الرغم من أنها لم تكن فى ذاتها هدفاً وكان المجلس قد انتهى إلى دستوريتها للطاعنين. ومعنى ذلك أن دستورية قانون التصديق أدت إلى السماح بدخول الاتفاقية فى التطبيق بعد التأكد من أنها لم تكن

---

(١٧٣) باتريك جايا ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ .

(١٧٤) **Décision du conseil constitutionnel No. 88- 247 du 17 Janvier 1989, R,P.15.**

تحتوى فى ذاتها على أحكام مخالفة للدستور. أما إذا كان قـانون التصديق غير دستورى، فإن الاتفاقية لن تدخل فى التطبيق حتى لو كانت دستورية فى ذاتها.

والمعروف –فى إطار رقابة المجلـس علـى دسـتورية القوانين العادية– أن الطعن فى دستورية قانون معين من شأنه أن يوقف الميعاد القانونى الذى لابد وأن يتم إصدار القانون خلالـه بواسطة رئيس الدولة إلى أن يقضي المجلـس الدسـتورى فـى الطعن المقدم إليه. فإذا رأى المجلس أن القانون فى حالة توافـق مع الدستور فإن ميعاد إصدار القانون يبدأ فى السريان اعتبـاراً من نشر الحكم الصادر عن المجلس فى الجريدة الرسمية. وقـد وضعت أساس هذا الحل المادة ٢١ من المرسوم بقانون الصادر فى ٧ نوفمبر ١٩٥٨ المتعلق بالمجلس الدستوري.

وما يسرى على القوانين العادية فى هذا الـصدد يـسرى كذلك على قوانين التصديق على المعاهدات، فيخـتص رئـيس الجمهورية بإصدارها بمقتضى المادة العاشرة من الدستور خلال الخمسة عشر يومًا التالية لإرسال القانون إلى الحكومـة بعـد إقراره نهائيًا بواسطة البرلمان، وإذا طُعـن فـى دسـتوريتها يتوقف ميعاد إصدارها حتى يحكم المجلس الدستورى فى شأنها، فإذا رأى عدم تعارضها مع الدستور، بدأ ميعاد الإصـدار فـى السريان.

الفرع الثانى: الحكم الصادر بعدم دستورية قانون التصديق على المعاهدة.

لم يقض المجلس الدستورى حتى الآن بعدم دستورية أى قانون من قوانين التصديق التى طلب منه أن يبحث مدى دستوريتها، وإن كان ذلك لم يمنع الفقه الفرنسى من دراسة احتمالات ذلك. ويمكن لقانون التصديق أن يكون غير دستورى فى مجموعة من الفروض(١٧٥):

يمكن أن يحدث ذلك أولاً -وكما ألمحنا فى النقطة السابقة- فى حالة اكتشاف عدم التطابق **non conformité** بين الدستور وقانون التصديق بسبب أحد العيوب الشكلية أو الموضوعية التى قد يُصاب بها هذا الأخير. وفى هذه الحالة فإن قانون التصديق لا يمكن أن يأتى بالآثار المرجوة منه، بمعنى أن المعاهدة المرتبطة به لا يمكن أن تدخل فى التطبيق، أى لا يمكن التصديق عليها، وذلك عملاً بأحكام المادة ٦٢ من الدستور التى من مقتضياتها تعسر إصدار القانون المحكوم بعدم دستوريته، وقوانين التصديق تقاس -كما رأينا- على القوانين العادية فى هذا الشأن. ولن يكون هناك من حل سوى أن يتدخل البرلمان لإصلاح العوار الدستورى الذى أصاب القانون. والمعروف، فى إطار رقابة المجلس الدستورى على دستورية القوانين العادية، أن الطعن بعدم دستورية قانون معين من شأنه أن يوقف الميعاد القانونى الذى لابد وأن يتم إصدار القانون خلاله بواسطة رئيس الدولة، إلى أن يحكم المجلس الدستورى فى الطعن المقدم إليه.

فإذا رأى المجلس أن القانون فى حالة توافق مع الدستور فإن ميعاد إصدار القانون يبدأ فى السريان اعتبارًا من نشر

---

(١٧٥) راجع فى ذلك :
- لوى فافورو، المجلس الدستورى والقانون الدولى، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٠٣ ومابعدها.
- باتريك جايا، المراجع السابق، ، ص ١٦١ وما بعدها.

الحكم الصادر عن المجلس فى الجريدة الرسمية. وقد وضعت أساس هذا الحل المادة ٢١ من المرسوم بقانون الصادر فى ٧ نوفمبر ١٩٥٨ والمتعلق بالمجلس الدستورى[١٧٦]. وفى الحالتين لابد من التصويت على قانون جديد للتصديق على المعاهدة.

وأخيرًا توجد حالة ثالثة، وهى حالة صدور الحكم بالتعارض Contrariété بين المعاهدة والدستور من ناحية، وعدم التوافق non-conformité بين قانون التصديق والدستور من ناحية أخرى، كما لو كانت المعاهدة تحتوى على حكم موضوعى مخالف للدستور، ويكون قانون التصديق قد صدر مخالفًا لقاعدة من قواعد الإجراءات المنصوص عليها فى الدستور. والواقع أن حكمًا من هذا القبيل من شأنه أن يؤدى إلى اتباع إجراء مزدوج لإصلاح عيوب الدستورية التى أصابت المعاهدة وقانون التصديق معًا: فمن ناحية لابد من تدخل السلطات العامة لإزالة التعارض بين المعاهدة والدستور وذلك بإعادة التفاوض، أو تعديل الدستور لكى يتواءم مع المعاهدة كما سبق وألمحنا، وهذه العملية تعد أيضًا بمثابة خطوة أولى نحو إصلاح عيب عدم الدستورية الذى أصاب قانون التصديق، أما الخطوة الثانية فهى إعادة التصويت على قانون التصديق على المعاهدة لتلافى العيوب الإجرائية التى أصابته [١٧٧].

---

(١٧٦) راجع فى ذلك :
- لوى فافورو، المجلس الدستورى والقانون الدولى، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٠٥.
- لوى فافورو، المجلس الدستورى المنظم لنشاط السلطات العامة، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٦٤٢.
- باتريك جايا، المراجع السابق، ، ص ١٦٢.

(١٧٧) باتريك جايا، المراجع السابق، ، ص ١٦٣.

المطلب الثانى: حالة تعلق حكم المجلس الدستورى بمدى دستورية المعاهدة ذاتها.

يمكننا فهم آثار الحكم الصادر بشأن مدى دستورية المعاهدة الدولية إذا مزجنا بين أحكام المواد ٥٤ و ٦٢/٢ من الدستور. وهذه الأخيرة تنص كما سبق ورأينا على أن "أحكام المجلس الدستورى لا تخضع لأى طريق من طرق الطعن، وهى تفرض نفسها على كافة السلطات العامة وعلى السلطات الإدارية والقضائية". أما المادة ٥٤ من الدستور فتنص على أنه "إذا أعلن المجلس الدستورى عدم دستورية حكم فى أحد التعهدات الدولية فإن الترخيص بالتصديق عليه أو إقراره لا يمكن أن يحدث إلا بعد تعديل الدستور".

والواضح أن فحص المجلس الدستورى لمدى دستورية المعاهدة، يفضى دائمًا إلى إصدار حكم قضائي. وهذا الحكم قد يصدر بعدم التعارض non-contrarieté بين المعاهدة والدستور، وقد يصدر بوجود تعارض Contrariété بينهما.

وللحكم فى الحالتين آثار معينة نعرض لها فيما يلى، وذلك فى فرعين مستقلين على النحو التالى:

الفرع الأول: آثار الحكم الصادر بعدم وجود تعارض بين المعاهدة والدستور.

الفرع الثانى: آثار الحكم الصادر بوجود تعارض بين المعاهدة والدستور.

الفرع الأول: آثار الحكم الصادر بعدم وجود تعارض بين المعاهدة والدستور.

الحكم الصادر عن المجلس الدستورى بعدم وجود تعارض بين المعاهدة والدستور يصدر عادة مُحدّدًا لدرجة عدم التعارض بين القاعدتين. وعدم التعارض هذا قد يكون عدم تعارض بسيط non-contrariété simple وقد يكون عدم تعارض مشروط ويسمى كذلك "التوافق مع التحفظ" أو "التوافق المشروط" Conformé sous resserve؛ وفى الحالتين، فإن تحديد آثار الحكم وتنفيذه لا تثير صعوبات تذكر [(١٧٨)].

وقد درج المجلس على التعبير عن عدم التعارض البسيط بين المعاهدة والدستور بقوله أن "التعهد الدولى لا يحتوى على أحكام تتعارض مع الدستور".

"L'engagement ne comporte pas de clauses contraires à la constitution". [(١٧٩)]

ومن شأن ذلك أن يضفى الدستورية على كافة أحكام المعاهدة، ويؤدى إلى عدم قبول الطعون بعدم الدستورية مرة أخرى ضد المعاهدة ذاتها أو ضد قانون التصديق عليها. علاوة على أن حكم المجلس الدستورى ذاته يكتسب الحجية

---

(١٧٨) راجع فى تفصيل ذلك:

- Louis FAVOREU, la décision de constitutionnalité, R.I.D.C, 1986. PP. 116 et SS.
- Franc MODERNE, la déclaration de conformité sous réserve dans la jurisprudence du conseil constitutionnel français, congrès de l'Association nationale des constitutionnalistes, Paris. 14 mars, 1987.
- باتريك جايا، المرجع السابق، ص ١٢٢ وما بعدها.

(١٧٩) راجع على سبيل المثال تعليق الأستاذ لوى فافورو على حكم المجلس الدستورى رقم ٨٥-١٨٨ الصادر فى ٢٢ مايو ١٩٨٥ بشأن البرتوكول رقم ٦ الإضافى للاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، والمتعلق بإلغاء عقوبة الإعدام، فى الحولية الدولية للقضاء الدستورى (A.I.J.C) ١٩٨٥، ص ٤٣٠

المطلقة للشيء المقضى L'autorité absolue de la chose Jugée ، وهو غير قابل للطعن فيه بأى طريق من طرق الطعن، وتلتزم به كافة السلطات العامة فى الدولة(١٨٠).

أما الحكم بعدم تعارض المعاهدة المشروط مع الدستور، أو بتوافقها المشروط مع الدستور، فيعنى قيام المجلس الدستورى بتفسير الحكم الخاضع لرقابته من أحكام المعاهدة، بصورة تجعل منه متفقًا مع الدستور تفاديًا للحكم بعدم دستوريته(١٨١). وقد لجأ المجلس الدستورى إلى هذا الأسلوب فى مجال الرقابة على دستورية التشريعات عمومًا منذ السنوات الأولى لإنشائه. ثم درج مل على تطبيق هذا المنطق على المعاهدات الدولية، منذ أول حكم صدر عنه فى هذا الخصوص بتاريخ ٢٩-٣٠ ديسمبر ١٩٧٦(١٨٢) وكان ذلك بمناسبة بحثه -بناء على طلب رئيس الجمهورية فى إطار المادة ٥٤ من الدستور- لمدى التعارض بين الدستور وأحد القرارات الصادرة عن مجلس وزراء المجموعة الأوروبية.

وكان هذا القرار، والصادر بتاريخ ٢٠ ديسمبر ١٩٧٦، يفرض على الدول الأعضاء فى المجموعة الأوروبية ضرورة اعتماد أسلوب الاقتراع العام المباشر كأسلوب موحد بين الدول الأعضاء لاختيار ممثليها فى البرلمان الأوروبى. وكان الطعن بعدم الدستورية مؤسسًا على أن من شأن ذلك أن يؤدى إلى تقسيم الجمهورية الفرنسية إلى عدة دوائر انتخابية كبرى تشمل كل دائرة أحد الأقاليم Une Région مثلاً (١٨٣)، مما يُعد مخالفًا

---

(١٨٠) باتريك جايا، المرجع السابق، ص ١٢٢.

- Louis FAVOREU, et autres, les grandes décisions du conseil constitutionnel (G.D.C.C), 1975, p. 266.

(١٨١) Louis FAVOREU, et L. PHILIP, (G.D.C.C), 1989, P.32. No.3

(١٨٢) Décision du conseil contituionnel No. 76-71 de 29-30 décembre 1976, R.P.15.

وراجع تعليق الأستاذ دافيد روزى D.RUZIE على هذا الحكم فى J.D.I، ١٩٧٧ ، ص ٦٦.

(١٨٣) راجع فى تفاصيل ذلك ، باتريك جايا ، المرجع السابق، ص ١٢٣ وما بعدها.

لمبدأ عدم قابلية الجمهورية للتقسيم le principe de l'indivisibilité de la République الذى أكدت عليه المادة ٢ من الدستور. لكن المجلس الدستورى، وعوضًا عن أن يحكم بعدم دستورية هذا القرار الأوروبى الذى كان يتعارض بالفعل ظاهريًا مع المادة ٢ ، قام بتفسيره بصورة تسمح بدخوله فى التطبيق مبينًا أن متخذى هذا القرار لم يقصدوا إهدار مبدأ عدم قابلية الجمهورية للتقسيم، معلقًا بذلك دستورية القرار واستمرار تطبيقه فى فرنسا على تطبيقه بصورة تضمن عدم إهداره للمبدأ السابق(١٨٤).

<u>الفرع الثانى: آثار الحكم الصادر بوجود تعارض بين المعاهدة والدستور.</u>

رأينا فيما سبق أن المادة ٥٤ من الدستور الفرنسى الحالى تنص على أنه إذا "قضى المجلس الدستورى بأن أحد التعهدات الدولية يحتوى على حكم مخالف للدستور فإن الترخيص بالتصديق عليه أو إقراره لا يمكن أن يحدث إلا بعد تعديل الدستور".

والملاحظ على هذا النص أنه يجعل من الحكم بعدم الدستورية حائلاً دون التصديق على التعهد الدولى منظوراً إليه فى مجموعه، حتى ولو كانت عدم الدستورية قد أصابت حكمًا واحدًا "Une clause" من أحكامه وإن كثرت.

والواقع أن هذا الحل يختلف عن الحل الذى تبناه المشرع الفرنسى فيما يتعلق بأثر الحكم الصادر بعدم دستورية أحد أحكام القوانين العادية؛ فالمادة ٢٣ من المرسوم بقانون الصادر فى ٧ نوفمبر ١٩٥٨ والمتعلق بالمجلس الدستورى، تضع حكمًا مقتضاه أنه إذا قضى المجلس الدستورى أن

---

(١٨٤) يقوم التقسيم الإدارى فى فرنسا على ثلاث مستويات إدارية القرية Commune والمحافظة Département والإقليم Région، وهى تعتبر فى آن واحد عبارة عن دوائر إدارية للدولة ووحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية بالإضافة إلى الدولة الشخص المعنوى الأساسى.

القانون يحتوى على حكم مخالف للدستور، دون أن يعلن فى نفس الوقت أنه لا يمكن فصله عن مجمل القـانون، أصـبح لرئيس الجمهورية الخيار بين أمرين: إما أن يصدر القـانون باستثناء الحكم الذى رأى المجلس عدم دستوريته، وإمـا أن يحيل القانون بالكامل إلى البرلمان لإعادة مناقشته والتصويت عليه[١٨٥].

غير أن هناك تفهمًا واضحًا من جانب الفقـه الفرنـسى لعدم اعتماد هذا الحل بالنسبة للمعاهدات الدولية؛ فالمعاهدة لا تعبر عن إرادة دولة واحدة وإنما تعبر عـن إرادة الأطـراف الأخرى فيها، ولذلك فقد لا يكون من مصلحة جميع أطرافهـا استثناء حكم واحد ولو بسيط من أحكامها من التصديق[١٨٦].

وهكذا يصبح من الواجب على السلطات العامة فى الدولة الامتناع عن المضى فى اتخـاذ إجـراءات التـصديق علـى المعاهدة بأكملها؛ فلا البرلمـان يمكنـه التـرخيص للـسلطة التنفيذية بالتصديق على المعاهدة، ولا السلطة التنفيذية يمكنها أن تشرع فى إجراءات التصديق بدون الحصول على ترخيص البرلمان. ويعنى توقف إجراءات التصديق البدء فى سلـسلة أخرى من الإجراءات التى من شأنها لملمة آثار الحكم الصادر بعدم دستورية المعاهدة.

والملاحظ أن للسلطة التنفيذية اليد العليا فى هذه السلسلة من الإجراءات؛ فيمكنها بكل بساطة العدول عن المعاهدة التى أعلن المجلس الدستورى عدم دستوريتها. كما يمكنها إعـادة التفاوض من أجل الوصول، مع الأطراف الأخرى فى المعاهدة، إلى نص يكون أكثر توافقًا مع الدستور. وإعـادة المفاوضـة وإن كانت عملاً ممكنًا بالنسبة للمعاهدات الثنائية إلا أنها لـن

---

(١٨٥) راجع فى ذلك، دومينيك روسو، قانون القضاء الدستورى، المرجع السابق، ص ١٣٩ وما بعدها.

(١٨٦) راجع فى ذلك ، باتريك جايا، المرجع السابق، ص ١٢٨.

تكون كذلك بالنسبة للمعاهدات الجماعية التى قد تكون دخلت فعلاً فى التطبيق على المستوى الدولى باكتمال عدد التصديقات المطلوبة لذلك(١٨٧).

وقد يتصور البعض أنه يمكن للسلطة التنفيذية –فى حالة المعاهدات الجماعية– أن تلجأ إلى طلب الموافقة البرلمانية بعد أن تكون قد قبلت التصديق مع التحفظ على الأحكام الاتفاقية المخالفة للدستور، وذلك عملاً بأحكام المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الموقعة فى ٢٣ مايو ١٩٦٩(١٨٨).

لكن المتأمل فى الشروط التى وضعتها هذه المادة لشرعية التحفظات قد تجعل من العسير على السلطة التنفيذية أن تُقبل على ذلك؛ فعلى حسب هذه المادة، يجب ألا يكون التحفظ محظورًا بمقتضى نص فى المعاهدة، وأن يكون التحفظ من تلك التى أقرتها المعاهدة فى حالة تعدادها لأنواع التحفظات الممكنة، ويجب فى النهاية ألا يكون من شأن التحفظات إهدار الأهداف التى من أجلها تم التوقيع على المعاهدة. علاوة على ذلك فإن التحفظ على المعاهدات الجماعية من جانب دولة معينة ليس شيئًا مرغوبًا فيه من بقية الدول الأخرى الأعضاء فيها.

وأمام ذلك قد تلجأ السلطة التنفيذية –إذا أرادت التمسك بالمعاهدة– إلى تعديل الدستور. ومن أجل ذلك يمكنها أن

(١٨٧) راجع فى تفاصيل ذلك:
- **P.H IMBERT, les réserves aux traités multilatéraux, Paris pedone, 1979.**
- عبدالواحد الفار، مبادئ تفسير المعاهدات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠.

(١٨٨) تنص المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على أنه "يجوز للدولة أن تبدى تحفظاً على المعاهدة عند توقيعها، أو التصديق عليها، أو قبولها، أو الموافقة عليها، أو الإنضمام إليها، باستثناء الحالات التالية:
(أ) إذا كان التحفظ محظوراً فى المعاهدة؛ أو
(ب) إذا كانت المعاهدة تجيز تحفظات معينة ليس من بينها ذلك التحفظ؛ أو
(ج) فى الحالات التى لا تشملها الفقرات (أ) و(ب)، إذا كان التحفظ مخالفاً لموضوع المعاهدات والغرض منها".

تسلك أحد طريقين. الطريق الأول هو الـدعوة إلـى تعـديل الدستور طبقًا للمادة ٥٤ منه، بحيث إذا نجحت فى ذلك فـإن من شأن التعديل أن يؤدى بصورة آلية إلى دخول المعاهدة فى التطبيق. أما الطريق الثانى فهو طريق المادة ٨٩ التى تـنظم مسألة تعديل الدستور فى الظروف العاديـة[١٨٩]، بحيـث إذا نجحت فى تعديل الدستور وزال بالتالى ما بينه وبين المعاهـد من تعارض أمكنها التقدم بمشروع قانون جديد للتصديق على المعاهدة التى لم تعد تتعارض مع الدستور بعد تعديله.

وما سبق لا يعنى أنه ليس للبرلمان دورٌ فـى سلـسلة إجراءات ما بعد الحكم بعدم دستورية المعاهدة، بل أن له دورًا يمكن أن يلعبه على أكثر من صـعيد وإن كـان ذلـك يعتمـد بصورة كبرى على موقف السلطة التنفيذية التى جعـل لهـا دستور ١٩٥٨ الكلمة العليا على السلطة التشريعية فى عملية التشـريع بصـورة عـامة، وذلـك فـى إطـار النظـام البرلمانى المرُشـد **Le parlementarisme rationalisé** الذى أخذ به هذا الدستور.

فالبرلمان، إذا كان يريد تمرير المعاهدة، يمكنـه أن يطلـب تعديل الدستور لكى يتواءم مع المعاهدة وذلك، فى إطار حقه فـى طلب تعديل الدستور وفقاً للمادة ٨٩ من الدستور. غير أن السلطة التنفيذية يمكنها إحباط تلك المحاولة، لأن الحكومة يعـود إليهـا تحديد أولويات وجدول أعمال البرلمان **ordre du jour**. وحتـى على فرض توصل البرلمان إلى تعديل الدستور وإعادة التـصويت على قانون التصديق على المعاهدة، فيمكن لرئيس الجمهورية أن يمتنع عن التصديق على المعاهدة. ويمكن تصور حدوث كل ذلـك

---

(١٨٩) **Daniel GAXIE, l'article 89 in "la constitution de la République française,". , op-cit, PP. 1325 et SS.**

إذا كان طلب تدخل المجلس الدستورى للحكم بعدم دستورية المعاهدة قد تم عن طريق الحكومة [(١٩٠)].

ويمكن أن يكون للبرلمان دور مؤثر أيضاً فى حالة ما إذا كانت السلطة التنفيذية هى التى ترغب فى تمرير المعاهدة بعد الحكم بعدم دستوريتها، حيث يمكنها أن تلجأ إلى تعديل الدستور لكى يتواءم مع المعاهدة عملاً بأحكام المادة ٥٤ من الدستور، أو وفقًا للمادة ٨٩ منه ، وهنا يبرز دور آخر للبرلمان، وخصوصًا لمجلس الشيوخ الذى يمكنه أن يعترض على ذلك، لأن الدستور الذى جعل الكلمة العليا للجمعية الوطنية فى حالة عدم الاتفاق بينها وبين مجلس الشيوخ فى مجال التصويت على التشريع العادى قد تطلب اتفاقاً تاماً بين المجلسين بشأن تعديل الدستور، بحيث يمكن لمجلس الشيوخ فى النهاية أن يوقف أى مشروع لتعديل الدستور[(١٩١)].

---

(١٩٠) باتريك جايا، المرجع السابق، ص ١٢٩ .

(١٩١) دانيال جاكسى، المادة ٨٩ ....، المرجع السابق، ص ١٣٢٥ وما بعدها.

- باتريك جايا، المرجع السابق، ص ١٢٩–١٣٠.

الباب الثانى
أصداء التجربة الفرنسية فى الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية فى النظم القانونية المقارنة

انتشرت التجربة الفرنسية فى الرقابة السابقة على دستورية التشريعات انتشارًا واسعًا ولاقت تطبيقات متباينة فى عدد غير قليل من النظم القانونية داخل أوروبا وفى بعض دول إفريقيا على وجه الخصوص. ومن هذه النظم القانونية ما أخذ بأسلوب الرقابة السابقة فقط، ومنها ما جمع بينه وبين أسلوب الرقابة اللاحقة على دستورية التشريعات.

وسوف نحاول فى هذا الباب إلقاء الضوء على كيفية خضوع المعاهدات، وما يأخذ حكمها من قواعد دولية اتفاقية أخرى، لرقابة القاضى الدستورى السابقة فى النظم القانونية التى اعتمدت أسلوب الرقابة السابقة على دستورية التشريعات، فى داخل القارة الأوروبية وفى النظم القانونية لبعض الدول الإفريقية. وسيكون ذلك فى فصلين متتالين على النحو التالى:

الفصل الأول: الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية فى النظم القانونية الأوروبية.

الفصل الثانى: الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات فى النظم القانونية لبعض الدول الإفريقية.

الفصل الأول
الرقابة القضائية السابقة
على دستورية المعاهدات فى النظم القانونية الأوروبية

إن المتأمل فى دساتير الدول الأوروبية لابد وأن يلحظ اهتماما شديدًا من جانب المشرعين الدستوريين فى تلك الدول بالقانون الدولى بوجه عام، وبالمعاهدات الدولية خاصة.

ويرجع اهتمام الدساتير الأوروبية بالقانون الدولى الاتفاقى على وجه الخصوص إلى أسباب عديدة أهمها أن القانون الدولى ذاته قانون أوروبى النشأة حين كان فى الأصل عبارة عن مجموعة القواعد التى وُضعت منذ بداية القرن السادس عشر لكى تحكم علاقات الدول الأوروبية المسيحية فيما بينها. علاوة على أن القانون الدولى الاتفاقى قد لعب دورًا حاسمًا فى حياة الدول والمجتمعات الأوروبية خلال القرن العشرين؛ فوجه الحياة السياسية والاجتماعية فى دول أوروبا الشرقية كانت قد ساهمت فى تحديده ما عقدته هذه الدول من معاهدات مع الاتحاد السوفيتى السابق، حليفها المشترك الأكبر. كما أن التجربة الرائدة فى التوحد والانضمام التى خاضتها دول أوروبا الغربية، منذ التوقيع على معاهدة روما فى عام ١٩٥٧ وحتى قيام الاتحاد الأوروبى فى عام ١٩٩٢، قد قامت على أساس اتفاقي.

ويتجلى اهتمام الدساتير الأوروبية بالقانون الدولى الاتفاقى فيما أقرته من آليات للتوفيق بين قوانينها الداخلية وما تعقده من معاهدات على المستويين الإقليمى والدولى. ومن أهم هذه الآليات إخضاع المعاهدات لرقابة الدستورية السابقة خصوصًا فى الدول التى صيغت دساتيرها فى تواريخ لاحقه على دخول الدستور الفرنسى الحالى فى التطبيق عام ١٩٥٨.

ونعرض فيما يلى لتطبيقات الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى النظم القانونية لبعض دول أوروبا. وذلك فى مبحثين متتالين على النحو التالى:

المبحث الأول: تطبيقات نظام الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات فى بعض دول الاتحاد الأوروبى.

المبحث الثانى: تطبيقات نظام الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات فى النظم القانونية لبعض دول أوروبا الشرقية.

المبحث الأول
تطبيقات الرقابة القضائية السابقة
على دستورية المعاهدات فى النظم القانونية لبعض دول الاتحاد الأوروبى.

يشهد أسلوب الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية أوضح تطبيقاته داخل دول الاتحاد الأوروبى فى كل من البرتغال منذ عام ١٩٧٦ وإسبانيا منذ عام ١٩٧٨.

ونعرض فيما يلى لكيفية خضوع المعاهدات الدولية، وما يأخذ حكمها من القواعد الدولية الاتفاقية الأخرى لرقابة الدستورية السابقة على وجه الخصوص ، فى النظام القانونى لكل من البرتغال وإسبانيا، وذلك فى مطلبين متتالين على النحو التالى:

المطلب الأول: الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية فى البرتغال.

المطلب الثانى: الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية فى إسبانيا.

المطلب الأول : الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات الدولية فى البرتغال.

منح الدستور البرتغالى الصادر فى ٢٥ إبريل ١٩٧٦ الحكومة الاختصاص بالمفاوضة بشأن المعاهدات الدولية والتوقيع عليها. أما التصديق على المعاهدات فيدخل، بمقتضى المادة ٢/١٣٨ من الدستور ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية. وعن مسألة نفاذ المعاهدات الدولية فى القانون البرتغالى فقد نظمتها الفقرة الثانية من المادة ٨ من الدستور بقولها إن "القواعد المنصوص عليها فى الاتفاقيات الدولية التى تم التصديق عليها بصورة صحيحة تدخل فى التطبيق بعد نشرها رسميًا ... ". أما قواعد القانون الدولى العام أى القواعد العرفية والمبادئ العامة للقانون الدولى فقد نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على نفاذها الذاتى فى القانون البرتغالى[١٩٢].

و لم تحدد المادة الثامنة سالفة الذكر القيمة القانونية التى تتمتع بها المعاهدات الدولية بعد نفاذها فى القانون البرتغالى؛ فهذه المادة تقضى فى الفقرة الأولى منها بأن قواعد القانون الدولى العام تعتبر جزءً لا يتجزأ من القانون البرتغالى. والفقرة الثانية منها تقضى بأن القواعد المستقاة من المعاهدات والاتفاقات الدولية تظل فى القانون الداخلى بعد التصديق عليها أو إقرارها ونشرها بالطرق الصحيحة طالما التزمت بها دولة البرتغال. أما الفقرة الثالثة من هذه المادة فتقضى بأن القواعد الصادرة عن أجهزة المنظمات الدولية التى تعتبر البرتغال عضوًا فيها تندمج مباشرة فى القانون البرتغالى طالما ظهرت فى مواثيق هذه المنظمات. ومع ذلك يمكننا القول بإن المعاهدات لن يكون لها، من حيث المبدأ، سوى قوة القوانين العادية وذلك لأن الدستور قد أخضعها كبقية القوانين للرقابة اللاحقة للمحكمة الدستورية، علاوة

---

[١٩٢] **S-M CARADOSO DE COSTA, La hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux au Portugal, AI.J.C, 1990, pp.179 et ss.**

على خضوعها للرقابة السابقة[١٩٣]. وكما هو الحال فى إسبانيا، كما سوف نرى، فإن القواعد المتعلقة بحقوق الإنسان خصوصًا تلك المستمدة من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والمواطن، يتم تفسيرها بواسطة القاضى الدستورى البرتغالى، بصورة تسمح بإعطائها نفس فعالية النصوص الدستورية المتعلقة بحقوق الإنسان[١٩٤].

ولكى يمكن التصديق على المعاهدات الدولية والارتباط بها بصورة نهائية، لابد من إقرارها بواسطة الأجهزة الداخلية التى تملك ذلك. وقد وزع الدستور البرتغالى الاختصاص بإقرار التصديق على المعاهدات الدولية بين البرلمان (مجلس الجمهورية) L'Assemblé de la République من ناحية، والحكومة من ناحية أخرى، علمًا بأن هذه الأخيرة تتمتع باختصاصات تشريعية تكاد تعادل الاختصاصات التشريعية للبرلمان. ومعيار توزيع الاختصاص بين البرلمان والحكومة فيما يتعلق بإقرار التصديق على المعاهدات الدولية يستند إلى طريقة توزيع الاختصاص التشريعى بينهما[١٩٥].

فإذا كانت المعاهدة أو الاتفاق الدولى ينصب على مسائل تدخل فى اختصاص البرلمان، فإن هذا الأخير يملك دون الحكومة الترخيص لرئيس الجمهورية بالتصديق عليها، علاوة على بعض المعاهدات الأخرى التى أدخلها الدستور فى اختصاص البرلمان، وذلك عملاً بالفقرة العاشرة من المادة ١٦٤ من الدستور والتى تنص على أن "يختص مجلس الجمهورية بإقرار التصديق على الاتفاقيات الدولية التى تنصب على مسائل داخله فى اختصاصه، والمعاهدات المتعلقة بانضمام البرتغال إلى

---

(١٩٣) **Pierre BON, la ,la justice constitutionnelle au portugal. Paris, économica, 1989, pp 11o et ss.**

(١٩٤) كارادوزو داكوستا، تدرج القواعد الدستورية، المرجع السابق ، ص ١٩٣.

(١٩٥) راجع فى ذلك:

- **Jorge MIRANDA, Diret international publica lisbone, 1991, pp. 195 et ss.**
- **Jorge MIRANDA, Luis numes de ALEMEDA etrmindo RIBEIRO MENDES, reviseon de la continuation et Justice constitutionnelle au Portugal au AJ.J.J.C, 1994, P. 173.**

عضوية المنظمات الدولية، ومعاهدات الصداقة والسلم والدفاع، ومعاهدات تعديل الحدود، وتلك التي تتعلق بالمسائل العسكرية، وكذلك كل معاهدة ترى الحكومة ضرورة إخضاعها للمجلس".

أما الحكومة فتملك إقرار المعاهدات التي تنصب على مسائل داخلة في اختصاصها، وكذلك الاتفاقات ذات الشكل المبسط التي قد يخضع بعضها مع ذلك لإقرار البرلمان. وفي كل الحالات فرئيس الدولة يملك حق الاعتراض على القرار الصادر من البرلمان أو الحكومة بإقرار التصديق على المعاهدة، وذلك عملاً بالمادة ٢/١٣٧ من الدستور [١٩٦].

وتخضع المعاهدات الدولية في البرتغال ليس فقط لرقابة الدستورية السابقة على تاريخ التصديق عليها ودخولها في التطبيق. ولكن يمكن أن تخضع كذلك للرقابة اللاحقة، وقبل أن نعرض لتفاصيل نوعي الرقابة الدستورية التي تخضع لها المعاهدات في البرتغال، سنقوم أولاً بعرض تنظيم واختصاصات المحكمة الدستورية البرتغالية، وذلك في فرعين متتالين على النحو التالي:

الفرع الأول: تشكيل واختصاصات المحكمة الدستورية البرتغالية.

الفرع الثاني: رقابة المحكمة الدستورية البرتغالية على دستورية المعاهدات الدولية.

---

[١٩٦] **Jorge MIRANDA, Luis numes de ALEMEDA ermindo RIBEIRO MENDES, révision de la constitution au Portugal, A.J.J.J.C, 1994, P. 174.**

الفرع الأول: تشكيل واختصاصات المحكمة الدستورية البرتغالية.

تبنى الدستور البرتغالى الصادر فى عام ١٩٧٦ أسلوبًا معقدًا فى الرقابة على دستورية التشريعات ومنها المعاهدات الدولية.

وحتى عام ١٩٨٢كان هذا الدستور يمنح الاختصاص بمراقبة دستورية التشريعات إلى هيئة سياسية / قضائية تسمى "مجلس الثورة" Conseil de la révolution، وكان يعاون هذا المجلس فى القيام بمهمته هيئة أخرى ذات طبيعة استشارية تسمى "اللجنة الدستورية" la commission constitutionnelle والتى كانت تشكل من مجموعه من أعضاء السلطة القضائية ومن المتخصصين فى المسائل القانونية. وكانت تغلب على عمل "مجلس الثورة" الصفة الاستشارية، حيث لم يكن المشرع الدستورى قد قصد بالفعل إنشاء محكمة دستورية المعنى المعروف[١٩٧].

غير أنه فى ٣٠ سبتمبر ١٩٨٢، عُدِّل الدستور البرتغالى وتم إلغاء "مجلس الثورة" واللجنة الدستورية" وحلت محله المحكمة الدستورية الحالية، وهى هيئة قضائية دستورية تمارس عملها فى إطار نظام للرقابة على دستورية التشريعات يمثل -فى البرتغال- خصوصيات لا توجد فى أى نظام آخر من هذه النوع [١٩٨]. فهو نظام يجمع، كما سوف نرى، بين الخصائص الرئيسية لكافة أنظمة الرقابة على دستورية التشريعات المعروفة فى العالم.

---

(١٩٧) راجع فى تفاصيل ذلك، بيير بون ، القضاء الدستورى فى البرتغال، المرجع السابق، ص ٢٥ وما بعدها.

(١٩٨) بيير بون ، المرجع السابق، ص ٣٧.

وفيما يلى نعرض لتشكيل المحكمة الدستورية ثم للاختصاصات الموكلة إليها، خصوصًا فيما يتعلق بالرقابة على دستورية التشريعات ومن بينها المعاهدات الدولية، وذلك فى نقطتين متتاليتين :

أولاً: تشكيل المحكمة الدستورية وضمانات أعضائها.

عرفت المادة ٢٢٣ من الدستور البرتغالى المحكمة الدستورية بأنها "المحكمة المختصة بإدارة العدالة فى المسائل ذات الطبيعة القضائية والدستورية ".

أما المادة ٢٢٤ فقد تحدثت بشىء من العمومية عن تشكيل المحكمة الدستورية وضمانات أعضائها، علمًا بأن قضاة المحكمة الدستورية يستفيدون كذلك من الضمانات المقررة لأعضاء السلطة القضائية بصورة عامة، وأيضًا من الضمانات التى قررها القانون الأساسى المتعلق بالمحكمة رقم ٨٢/٢٨ الصادر فى ١٥ نوفمبر ١٩٨٢[١٩٩].

وتتكون المحكمة الدستورية من ثلاثة عشر عضوًا يتم انتخاب عشرة من بينهم بواسطة البرلمان (مجلس الجمهورية) بأغلبية ثلثى الأعضاء، ثم بعد ذلك يقوم هؤلاء العشرة باختيار ثلاثة قضاه آخرين لعضوية المحكمة. والملاحظ أن اختيار قضاة المحاكم الدستورية عن طريق الانتخاب بواسطة السلطة التشريعية، يمثل إحدى القواعد الراسخة فى قوانين الدول الأوروبية، ما عدا فرنسا واليونان. وقد التزم بذلك الدستور البرتغالى، ولكن مع ملاحظة أن البرتغال

---

[١٩٩] راجع فى ذلك: بير بون ، القضاء الدستورى فى البرتغال، المرجع السابق، ص ٤١ وما بعدها.

- **luis Numes De ALMEIDA, le tridbunal constitutionnelle portugais, A.I.J.C, 1987, p. 199.**
- **Jorge MIRANDA, rapport portugais à la table rompe sur « les juges constitutionnels" Aixn prouence, 20 octobre, 1988, AI.J.C. 1988 PP. 521 et ss.**

هى الدولة الوحيدة فى أوروبا التى يُعطى فيها الحق للقضاة المنتخبين باختيار عدد معين من قضاة المحكمة، وهم ثلاثة قضاة كما سبق ورأينا [٢٠٠].

ويشترط الدستور البرتغالى فى الفقرة الثانية من المادة ٢٢٤ سالفة الذكر، أن يكون من بين العشرة الأعضاء المنتخبين بواسطة البرلمان ستة من أعضاء السلطة القضائية، أما الأربعة الباقون فيمكن انتخابهم من بين المشتغلين بالعمل القانونى من غير القضاة. ويتم تعيين قضاة المحكمة الدستورية لمدة ست سنوات قابلة للتجديد، وذلك بمقتضى الفقرة الثالثة من المادة ٢٢٤ من الدستور. وتقضى الفقرة الرابعة من هذه المادة باختيار رئيس المحكمة من بين أعضائها عن طريق الانتخاب بواسطة بقية الأعضاء[٢٠١].

والملاحظ أنه ليس لرئيس الجمهورية فى البرتغال دورٌ فى تعيين أعضاء المحكمة الدستورية، ولا دور لــه كذلك فى تعيين أعضاء المحاكم العليا الأخرى، علمًا بأن هذا الأسلوب فى اختيار أعضاء المحكمة قد تم اعتماده بناء على اتفاق بين أكبر حزبين سياسيين فى البرتغال وهما الحزب الاجتماعى الديمقراطى والحزب الاشتراكى، وذلك بمناسبة تعديل الدستور فى عام ١٩٨٢. وقد تعرض هذا الأسلوب لانتقاد شديد من جانب الأوساط القانونية ومن جانب الرأى العام، بحجة أن من شأنه أن يؤدى إلى تبعية المحكمة الدستورية للبرلمان، ولكن يخفف من حدة هذه المخاوف أن الدستور والقانون المتعلقين بالمحكمة الدستورية قد شددا كثيرًا على ضمانات استقلال أعضائها[٢٠٢].

---

(٢٠٠) - **ALEXANDER VON BRUNNECK. Le contrôle de constitutionnalité et le législateur dans les démocraties occidentales, A.I.J.C, 1988, PP. 17-80.**

(٢٠١) راجع فى ذلك بير بون، القضاء الدستورى فى البرتغال، المرجع السابق، ص ٤٢-٥١.

(٢٠٢) جورج ميراندا ، الدراسة سالفة الذكر، ص ٥٢١.

فالفقرة الخامسة من المادة ٢٢٤ من الدستور تؤكد على تمتع قضاة المحكمة الدستورية بضمانات توفر لهم الاستقلالية والنزاهة فى أداء عملهم، كما أنهم غير قابلين للعزل أو المساءلة من أى جهة أخرى. وعلاوة على ذلك يتمتع قضاة المحكمة الدستورية العليا ببقية الضمانات التى يتمتع بها أعضاء السلطة القضائية [٢٠٣].

وعلى أية حال، فقد لوحظ أنه حتى فى الأحوال التى يتم فيها انتخاب أعضاء المحاكم الدستورية على أساس انتمائهم الحزبى فإن هؤلاء يُظهرون فى كل الأحوال استقلالاً تامًا عن الأحزاب السياسية بعد تسلمهم مهامهم، ويعود ذلك إلى التنظيم الداخلى للمحاكم الدستورية، والقواعد التى تحكم عملها، وأساليب نظر الدعوى الدستورية وإصدار الأحكام فيها[٢٠٤].

ثانيًا: اختصاصات المحكمة الدستورية.

تمارس المحكمة الدستورية البرتغالية مجموعة كبيرة من الاختصاصات منحتها إياها نصوص الدستور والقانون المتعلق بالمحكمة ذاتها والصادر فى ١٥ نوفمبر ١٩٨٢. والواقع أن دور المحكمة الدستورية فى الحياة السياسية والدستورية للبرتغال لا يقتصر على كونها قاضى الدستورية وإنما يتعدى ذلك بكثير، مما يجعل منها هيئة ذات دور فاعل فى كافة وجوه الحياة فى البرتغال [٢٠٥].

وقد حدد الدستور البرتغالى اختصاصات المحكمة الدستورية فى المادة ٢٢٥ منه. فالفقرة الأولى من هذه المادة قد أسندت إلى المحكمة مهمة مراقبة

(٢٠٣) لوى نيم دى آلميدا، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٩٨.
(٢٠٤) أليكسندر فون برونيك ، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٩-٢٢.
(٢٠٥) لوى نيم دى آلميدا، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٩٨.

دستورية التشريعات بالأساليب وفى الحدود المنصوص عليها فى المواد ٢٧٧ وما بعدها من الدستور والمخصصة للحديث عن الرقابة على الدستورية [٢٠٦].

وبمقتضى الفقرة الثانية من المادة ٢٢٥ سالفة الذكـــر فإن المحكمة الدستورية تمارس الاختصاصات الآتية:

١- استنتاج موت رئيس الجمهورية، وإعلان حالات استحالة قيامه بمهامه بسبب المشاكل الصحية التى قد تلم به، أو لتوافر مانع من الموانع القانونية التى قد تحول بينه وبين القيام بمهامه.

٢- استنتاج حالات فقد رئيس الجمهورية لمنصبه فى حالة عدم احترامه للالتزامات التى تفرضها عليه المواد ١٣٢ و ١٣٣ من الدستور. أى فى حالة ما إذا غادر البلاد دون موافقة مجلس الجمهورية (البرلمان)، أو فى حالة ما إذا أدين فى إحدى الجرائم الجنائية بواسطة حكم صادر عن محكمة العدل العليا Tribunal suprême de Justice بمبادرة صادرة عن مجلس الجمهورية بناء على طلب يتقدم به خُمس أعضائها.

٣- الفصل بأحكام نهائية فى الدعاوى المتعلقة بالمسائل الانتخابية.

٤- استنتاج حالات عدم صلاحية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية بسبب الموت أو لسبب آخر يمنعهم من التقدم بطلباتهم.

٥- الفصل فى طلبات إنشاء الأحزاب السياسية.

٦- المراجعة السابقة لدستورية اللجوء إلى الاستفتاء العام على مستوى الإدارة المحلية.

---

(٢٠٦) لوى نيم دى آلميدا، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٩٨-١٩٩.

كما قضت الفقرة الأخيرة من المادة ٢٢٥ من الدستور بأن تمارس المحكمة الدستورية، علاوة على ما سبق، الاختصاصات الموكلة إليها بواسطة الدستور والقانون. وعلى أية حال يظل الاختصاص بمراقبة دستورية التشريعات هو الاختصاص الأهم والمهمة الأكثر خطرًا بالنسبة للمحكمة الدستورية.

الفرع الثانى: رقابة المحكمة الدستورية البرتغالية على دستورية المعاهدات الدولية.

أشرنا آنفًا إلى أن نظام الرقابة على دستورية التشريعات فى البرتغال يتميز بخصوصيات عديدة قد لا يعرفها أى نظام آخر للرقابة على الدستورية. ومن فرط خصوصية هذا النظام فقد تكلم عنه الدستور البرتغالى بشىء من التفصيل فى فصل خاص منه أسماه "الرقابة على الدستورية"، وهو الفصل الأول (المواد من ٢٧٧ إلى ٢٨٣)، من الباب الرابع المخصص للحديث عن "ضمانات وتعديل الدستور".

وقد عدّد الدستور البرتغالى من فرص خضوع التشريعات لرقابة المحكمة الدستورية؛ فالتشريع الواحد قد يخضع للرقابة الوقائية السابقة préventif Contrôle، وقد يخضع كذلك للرقابة المجردة اللاحقة Contrôle abstrait à posteriori أو ما يسمى كذلك بالرقابة عن طريق الدعوى الأصلية le Contrôle par voie d'action، بعد التصويت عليه وإصداره ولكن قبل دخوله فى التطبيق. وفى هاتين الحالتين يكون اتصال المحكمة

بالدعوى الدستورية بناء على طلب تتقدم به واحدة أو أكثر من السلطات السياسية أو القضائية التى منحها الدستور هذا الحق.

ثم أن التشريع قد يخضع بعد ذلك للرقابة الدقيقة contrôle concrète والتى تمارسها المحكمة الدستورية بناء على دفع بعدم الدستورية، يثيره أحد الخصوم أو إحدى المحاكم بمناسبة دعوى منظورة أمامها.

وأخيراً، قد تتدخل المحكمة ا لدستورية، بناء على طلب بعض السلطات لاستنتاج حالات امتناع المشرع عن التدخل لتسوية مسائل معينة كان لابد وأن يتدخل لتسويتها بواسطة التشريع مما يُعد إهدارًا سلبيًا لأحكام الدستور، ويسمى هذا النوع برقابة عدم الدستورية الناتجة عن امتناع المشرع Contrôle de l'inconstitutionnalité par omission[٢٠٧]. وهذا النوع من الرقابة نصت عليه صراحة المادة ١٠/٢٨٣ من الدستور البرتغالى. وقد رأينا سابقًا أن المجلس الدستورى الفرنسى يقوم بممارسة هذا النوع من الرقابة معتمدًا فقط على سلطته فى التفسير حيث لا تقر نصوص الدستور الفرنسى صراحة رقابة الامتناع التشريعى [٢٠٨].

---

(٢٠٧) لمزيد من التفاصيل حول هذه الأنواع الأربعة من الرقابة على دستورية التشريعات فى البرتغال راجع على وجه الخصوص:

- بيـــر بون، القضاء الدستورى فى البرتغال، المرجع السابق، ص ٦٦ وما بعدها.
- **Luis Numes de ALMEIDA, le tribunal constitutionnel portugais, A.I.J.C, 1987 op-cit, pp. 198 et ss.**
- **Jorge MIRANDA, "Portugal". Chronique' A.I.J.C. 1993 , pp. 609 et ss – et pp. 628 – 629.**

ونظرًا لأن دستور البرتغال قد تم تعديله فى عامى ١٩٨٩و ١٩٩٢ وكان هذا التعديل قد طـال موضـوع الرقابة على الدستورية فقد اعتمدنا بصورة أساسية على نصوص الدستور البرتغالى وفـق آخـر تعديلاتـه، والمنشور فى كتاب:

- **Francis DEIPERE, marc VERDUSSEN et karine BIVER. Recuil des constitutions européennes, Bruxelles 1994, PP 603 et SS.**

(٢٠٨) راجع ما سبق بهذا الخصوص فى الفصل الأول من الباب الأول من هذا الكتاب.

وبمقتضى نصوص الدستور البرتغال، تخضع المعاهدات للطرق الثلاثة الأولى فى الرقابة على دستورية التشريعات والتى يمكن تصنيفها فى أسلوبين: أسلوب الرقابة السابقة، ثم أسلوب الرقابة اللاحقة الذى قد يتم إما عن طريق الدعوى الأصلية، وإما عن طريق الدفع بعدم الدستورية.

أما الطريقة الرابعة وهى رقابة الامتناع فلا يمكن تصور تطبيقها على المعاهدات الدولية؛ فمن ناحية، قصر الدستور البرتغالى فى الفقرة العاشرة من المادة ٢٨٣ منه اللجوء إلى هذا الأسلوب على مجال الرقابة على دستورية التشريع الداخلى [٢٠٩]، وأعطى الحق فى طلب تدخل المحكمة الدستورية لرئيس الجمهورية بصفته حكمًا بين السلطات، ولبعض السلطات المحلية التى قد تضار من إغفال المشرع تسوية مسائل معينة بما يخالف أحكام الدستور. ومن ناحية أخرى، يصعب تصور قيام المحكمة الدستورية بحمل الحكومة والبرلمان على عقد بعض المعاهدات الدولية؛ فإجراءات عقد المعاهدات، خصوصًا المفاوضة والتوقيع تعتبر، كما سبق وأشرنا من اطلاقات السلطة التنفيذية، وهى بذلك تعد مجالاً خصبًا لتطبيق نظرية أعمال السيادة.

وعلى ذلك تخضع المعاهدات الدولية لأسلوبى الرقابة السابقة واللاحقة دون رقابة الامتناع التشريعي. وحتى يكتمل فهمنا لأسلوب الرقابة السابق فإننا ننوى قبل ذلك عرض الخطوط العريضة لأسلوب الرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات، وسيكون ذلك فى نقطتين متتاليتين.

---

[٢٠٩] راجع فى ذلك : لوى نيم دى آلميدا، الدراسة سالفة الذكر، ص ٢٠٠ . وراجع كذلك بييـــر بون، القضاء الدستورى فى البرتغال، المرجع السابق، ص ١٤٨ وما بعدها.

أولاً: حالات خضوع المعاهدة لرقابة الدستورية اللاحقة.

إلى جانب خضوعها لرقابة المحكمة الدستورية السابقة أو الوقائية، يمكن للمعاهدات الدولية أن تخضع كذلك للرقابة اللاحقة بعد تمام التصديق عليها واعتبارها من قوانين الدولة.

والرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات تتم إما عن طريق الدعوى الأصلية، وإما عن طريق الدفع بعدم الدستورية. وللدعوى الدستورية فى كلتا الحالتين أحكامً خاصة بتحريكها وبالآثار المترتبة على الحكم الصادر فيها.

أ ــ الدعوى الأصلية بعدم دستورية المعاهدة.

تفترض الدعوى الأصلية بعدم دستورية المعاهدة دخول هذه الأخيرة فى التطبيق بعد تمام التصديق عليها واعتبارها من قوانين الدولة. ويطلق عليها الدستور البرتغالى، فى المادة ٢٨١ منه اسم "رقابة الدستورية المجردة Contrôle abstrait de la constitutionnalité، وذلك لأنها تتم بمعزل عن وجود دعوى منظورة أمام القضاء، وتُرفع بصورة مبتدأه خلال ثلاثة الأشهر التالية لدخول التشريع فى التطبيق ، ويكون الهدف منها هو الإلغاء المجرد للحكم أو الأحكام المشكوك فى دستوريتها فى تشريع معين[٢١٠].

وعن التشريعات الخاضعة لهذا النوع من الرقابة تنص المادة ٢٨١ من الدستور البرتغالى، على أن "تقوم المحكمة الدستورية، عن طريق إصدار حكم يتمتع بالقوة الملزمة، ببحث واستنتاج:

---

[٢١٠] لوى نيم دى آلميدا، المحكمة الدستورية البرتغالية، الدراسة سالفة الـذكر، ص ١٩٩، و ص ٢١٢-٢١٣.

– عدم دستورية أية قاعدة قانونية.

– عدم شرعية أية قاعدة قانونية يتضمنها أى نص تشريعى بسبب انتهاك أحكام أحد التشريعات ذات المرتبة ا لأعلى.

– عدم شرعية أية قاعدة يتضمنها أحد تشريعات الجمهورية بسبب انتهاك النظام الأساسى لإحدى المناطق المستقلة (وحدات الإدارة المحلية) أو أحد القوانين العامة للجمهورية.

– عدم شرعية أية قاعدة يتضمنها أحد النصوص القانونية ا لصادرة عن الأجهزة السياديه بسبب انتهاك حقوق إحدى المناطق (وحدات الإدارة المحلية) المستقلة والمنصوص عليها فى نظامها الأساسى".

ومن الواضح أن الهدف من الدعوى الأصلية بصفة عامة فى هذا النص هو من ناحية محاصرة التشريعات غير الدستورية، ومن ناحية أخرى المحافظة على قواعد توزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية من ناحية والأجهزة المحلية فى بلد مثل البرتغال التى تعرف نظـــاماً شـــبه فيدرالىٍّ Semi - federal فى الحكم والإدارة من ناحية أخرى [٢١١].

والدليل على ذلك أن من لـــه الحق فى تحريك الدعوى الأصلية أمام المحكمة الدستورية، هى مجموعة من السلطات السياسية والقضائية أو شبه القضائية التى يفترض أنها تمثل أصحاب المصلحة فى الإلغاء المجرد لمجموعة التشريعات سالفة الذكر.

وهذه السلطات حددتها الفقرة الثانية من المادة ٢٨١ سالفة الذكر بأنها:

---

[٢١١] **لوى نيم دى آلميدا، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٩٩.**

- رئيس الجمهورية.
- رئيس مجلس الجمهورية (البرلمان).
- الوزير الأول.
- وسيط الجمهورية (محامى الشعب) Ombudsman [٢١٢].
- النائب العام.
- عُشر أعضاء البرلمان.
- وزراء الجمهورية.
- رؤساء المجالس التشريعية المحلية.
- رؤساء المجالس التنفيذية المحلية
- عُشر النواب فى المجالس التشريعية المحلية، فى حالة ما إذا كان موضوع الدعوى هو المطالبة بالحفاظ على حقوق وحدات الإدارة المحلية، أو الحكم بعدم دستورية انتهاك النظام الأساسى لإحدى هذه الوحدات أو أحد القوانين المنظمة لها.

وقد حددت المادة ٣٣ من القانون الأساسى رقم ٢ لسنة ١٩٧٩ المتعلق بالمحكمة الدستورية لهذه السلطات مهلة ثلاثة أشهر، اعتبارًا من تاريخ نشر

---

(٢١٢) يمثل محامى الشعب **Ambudsman** إحدى الضمانات السياسية ذات الخصوصية للحقوق والحريات، ويمثل بلا شك وسيلة إضافية لحماية الناس من تعسف جهة الإدارة على وجه الخصوص. وقد إنشاء هذا النظام للمرة الأولى فى السويد عام ١٨٠٩. ويتم انتخاب القائم على هذه المهمة بواسطة البرلمان ويقوم بناء على تفويض من هذا الأخير برقابة تنفيذ القوانين واللوائح بواسطة المحاكم وجهة الإدارة. وقد انتشر العمل بهذا النظام فى كل الدول الاسكندنافية، وكذلك فى عدد غير قليل من الدول الأخرى مثل بريطانيا ومعظم دول الكومنوليث البريطانى وألمانيا وفرنسا والبرتغال.

ولمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع:

- **Agence intergouvernementale de la Francophonie, “la médiation et l’état de droit”, Actes du séminaire régional d’échanges. Sofia, Bulgarie: 29 septembre-2 octobre 1998.**

القانون فى الجريدة الرسمية، يمكنها خلالها أن تعترض على دستورية القانون من خلال أسلوب الدعوى الأصلية [٢١٣].

وتخضع المعاهدات الدولية لرقابة الدستورية المجردة اللاحقة عن طريق الدعوى الأصلية، وعن فى طريق قياس المعاهدات على القواعد الخاضعة لهذا النوع من الرقابة عملاً بالفقرة الأولى من المادة ٢٨١ سالفة الذكر من الدستور [٢١٤]، وكذلك استنادًا إلى نص الفقرة الأولى من المادة ٢٧٧ من الدستور التى تنص على أن "القواعد التى تتعارض مع الدستور أو مع المبادئ المدونة فيه تعد غير دستورية".

وإذا قضت المحكمة الدستورية بعدم دستورية أحد أحكام المعاهدة فإن آثار الحكم بعدم الدستورية يمكن فهمها من ناحية فى ضوء الآثار المترتبة على الحكم الصادر فى الدعوى الأصلية بصورة عامة، ومن ناحية أخرى فى ضوء المادة ٢/٢٧٧ من الدستور المخصصة للحديث عن آثار الحكم الصادر فى الدعوى الأصلية بعدم دستورية المعاهدة:

- فبصوره عامة، يقتصر دور المحكمة الدستورية فى إطار الدعوى الأصلية بعدم دستورية التشريعات الوارد فى المادة ٢٨٠ سالفة الذكرعلى استنتاج عدم الدستورية La constatations du l'inconstitutionnalité ، دون أن يكون لحكمها أثرً ملغٍ للقاعدة المحكوم بعدم دستوريتها[٢١٥]. ومع ذلك فأحكام المحكمة فى هذا الصدد تتمتع -بمقتضى نص المادة ٢٨١- "بالقوة الإلزامية العامة" La force

---

[٢١٣] لوى نيم دى آلميدا، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٩٩.

[٢١٤] **Jorge MIRANDA, Luis Nume De ALMEIDA et amindo RIBEIRTO, révision de la constitution, op-cit, pp.178.**

[٢١٥] لوى نيم دى آلميدا، الدراسة سالفة الذكر، ص ٢١٠.

obligatoire générale، بمعنى أنها ملزمة لكافة السلطات العامة فى الدولة بما فيها المحاكم. والحكم الصادر فى الدعوى الأصلية قد يصدر بعدم الدستورية، وقد يصدر بدستورية التشريع موضوع الدعوى. وفى الحالة الأولى فإن الحكم يتمتع بالحجية المطلقة للشىء المقضى به، أو أما يسمى كذلك بالحجية الشكلية للشىء المقضى به l'autorité formelle de la chose jugée. أما الحكم الصادر بدستورية التشريع فإنه يتمتع بالحجية النسبية أو ما يُسمى كذلك بالحجية الموضوعية للشىء المقضى l'autorité matérielle de le classe jugée ، ويعنى ذلك أن نفس التشريع يمكن أن يكون موضوعًا للدعوى الأصلية فى تاريخ لاحق وبناء على طلب من نفس السلطة التى سبق وصدر بناء على طلبها الحكم الصادر بدستورية التشريع، وعلى هذا استقر قضاء المحكمة الدستورية[٢١٦].

– أما الفقرة الثانية من المادة ٢٧٧ من الدستور، فقد تحدثت بصورة أكثر خصوصية عن آثار الحكم الصادر بعدم دستورية المعاهدة فى إطار الدعوى الأصلية بقولها إن "عدم الدستورية المادية أو الشكلية للمعاهدات التى تم التصديق عليها بصورة صحيحة، لا تحول دون تطبيق أحكامها فى النظام القانونى البرتغالى شريطة أن يتم تطبيق هذه الأحكام بواسطة الطرف الآخر فيها، وذلك فيما عدا الحالات التى تكون فيها عدم الدستورية ناتجة عن انتهاك أحد الأحكام الأساسية فى المعاهدة".

ويبدو أن هذا النص يتجاوز عن حالات عدم الدستورية الشكلية التى قد تتضمنها المعاهدات، ولكنها لا تصل إلى حد إثارة صعوبات كبيرة فى القانون

---

[٢١٦] **A. LAORRE SEGURA et L.DIEZ PICAZO, op-cit, PP. 176-177.**

الداخلى. إلا أن الفقرة الأخيرة من النص والتى استثنت من حكمه العام حالات عدم الدستورية الناتجة عن "انتهاك الأحكام الأساسية فى المعاهدة"، وجعلتها سببًا كافيًا لتعطيل تطبيق أحكام المعاهدة، فقد اعترف الفقه بصعوبة تفسيرها [٢١٧]. فذهب البعض إلى أن تعبير "الأحكام الأساسية" الذى استخدمته المادة ٢٧٧ إنما يُشير إلى الأحكام الدستورية الإجرائية المتعلقة بتوزيع الاختصاص بين السلطات العامة، بشأن التصديق على المعاهدات الدولية، والتى يكون من شأن تخلفها إصابة المعاهدة بعيب إجرائى مؤثر[٢١٨]. ويضيف البعض إلى ذلك حالات التصديق على المعاهدة أو إقرار الاتفاقات من سلطة لا تملك هذا الاختصاص أصلاً بحسب الدستور[٢١٩]. وعلى أية حال فإن انتهاك الأحكام الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطات العامة فيما يتعلق بعقد المعاهدات الدولية وإدماجها فى القانون الداخلى البرتغالى يعتبر سببًا كافيًا للحكم بعدم دستورية المعاهدة. وهذا ما استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية[٢٢٠].

---

[٢١٧] **Jorge MIRANDA, Luis Numes DE ALMEIDA et armindo RIBEIRTO MENDES, Révision de la constitution, op-cit, pp. 176.**

[٢١٨] **J.J GOMES CANTOILHO et Vital MOREIRA, constitutao da republica portugueza ans, 3 ed. lisbone. 1993, p.999.**

[٢١٩] **Jorge MIRANDA, manuel de direito constitutionnel 2,3 eme et Lisbome, 1991 P. 421.**

[٢٢٠] **Jorge MIRANDA, Lius Numes DE LAMEIA, et Armindo RIBEIRTO MENDES. Op-cit. PP 176-177.**

ب - الدفع بعدم دستورية المعاهدات.

يمكن للمعاهدات الدولية فى البرتغال، أن تخضع كذلك للرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية، أو ما يسميه الدستور بالرقابة الدقيقة le Contrôle concret ، والتى وضعت أسسها بصورة مفصلة وبينت آثارها المواد ٢٠٧ و ٢٠٨ و٢٨١ من الدستور، وكذلك المادة ٧٠ من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية.

وعلى عكس الصور الأخرى للرقابة الدستورية فى البرتغال، فإن الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية لا تتركز فى يد المحكمة الدستورية، بل تمارسها جميع المحاكم بمختلف أنواعها، بمناسبة القضايا التى تنظرها، بعد إثارة عدم الدستورية بواسطة أحد أطراف القضية أو عن طريق تصدى محكمة الموضوع ذاتها للقاعدة المشكوك فى دستوريتها [٢٢١].

ودور المحاكم البرتغالية لا يتوقف عند مجرد تقدير جدية الدفع بعدم الدستورية، ولكن يتعدى ذلك إلى الفصل فى الدفع وإصدار حكم فيه بدستورية أو عدم دستورية القاعدة المشكوك فى دستوريتها. غير أن ذلك لا يعنى أنه لا دور للمحكمة الدستورية فى هذا النوع من الرقابة، إذ يمكن اللجوء إليها للطعن فى الأحكام الصادرة عن محاكم الموضوع فى الدفوع بعدم الدستورية، وذلك فى الحالات الآتية:

---

[٢٢١] راجع فى ذلك :

- لوى نيم دى آلميدا، المحكمة الدستورية البرتغالية ، الدراسة سالفة الذكر، ص ١١٩-٢٠١.
- **Joel RIDEAN, constitution et droit international dans les états membres de la communauté européenne : situation dans les Etats membre autres que la France R.F.D.C., 1990 No. 4, P. 452**

١- حالة امتناع المحكمة عن تطبيق إحدى القواعد القانونية بسبب عدم دستوريتها (فقرة ١- أ من المادة ٢٨٠ من الدستور) .

٢- حالة قيام المحكمة بتطبيق قاعدة قانونية سبق وأُثيرت عدم دستوريتها فى نفس القضية (فقرة ١ — ب من المادة ٢٨٠ من الدستور).

٣- حالة امتناع محكمة الموضوع عن تطبيق قاعدة قانونية تتضمنها إحدى المعاهدات الدولية، أو أحد النصوص التشريعية أو أحد القرارات اللائحية (الفقرة الثالثة من المادة ٢٨٠).

٤- حالة ما إذا ما قامت إحدى المحاكم بتطبيق قاعدة قانونية، سبق للمحكمة الدستورية، أن قضت بعدم دستوريتها (الفقرة الخامسة من المادة ٢٨٠ من الدستور).

هذا ويجب أن يتم طلب تدخل المحكمة الدستورية فى الحالتين الثالثة والرابعة بواسطة النيابة العامة التى تلتزم بذلك قانونًا بمقتضى الفقرتين الثالثة والخامسة من المادة ٢٨٠ من الدستور.

وخضوع المعاهدات للرقابة التى تأخذ صوره الدفع بعدم الدستورية أقرته المادة ٢٠٧ من الدستور بصورة ضمنية ولكن حاسمه، وذلك بقولها أنه " لا يمكن للمحاكم، بمناسبة القضايا المعروضة عليها، أن تقوم بتطبيق القواعد التى من شأنها أن تعطل أحكام الدستور، أو تشكل انتهاكًا للمبادئ التى يرسيها".

وهذه المادة تفرض بلا شك على المحاكم احترام الدستور إعلاء لــه على ما عداه من القواعد الأقل درجة ومنها المعاهدات الدولية التى دخلت فى التطبيق والتى يمكن بمناسبة القضايا التى تنظرها المحاكم، أن يُدفع بعدم

دستوريتها شأنها فى ذلك شأن بقية القوانين والقرارات بقوانين الخاضعة لرقابة الدستورية اللاحقة[٢٢٢].

وقد سبق ورأينا أنه، طبقًا للفقرة الثالثة من المادة ٢٨٠ من الدستور، إذا امتنعت إحدى المحاكم عن تطبيق إحدى القواعد التى تحتويها إحدى المعاهدات بدعوى عدم دستوريتها، فإنه ينبغى على النيابة العامة أن تطلب تدخل المحكمة الدستورية لمراجعة قرار المحكمة، وبيان مدى صحة ما انتهت إليه. ويرى الفقه أن فى ذلك أكبر دليل على خضوع المعاهدات الدولية لأسلوب الرقابة اللاحقة[٢٢٣].

ثانيًا : الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية.

نظم الدستور البرتغالى الرقابة السابقة أو الوقائية على دستورية التشريعات، ومن بينها المعاهدات الدولية، وبين الآثار المترتبة على الحكم بعدم دستوريتها فى المادتين ٢٧٨ و ٢٧٩ منه واللتين تحتويان على أكثر من اثنتى عشرة فقرة.

وبمقتضى المادة ٢٧٨ من الدستور فإن الرقابة السابقة لا تقع فقط على المعاهدات الدولية، وإنما يخضع لها كذلك كل ما يتم إحالته، من نصوص لها قوة القانون Textes ayant force de loi إلى رئيس الجمهورية بغرض إصداره. ويقصد بهذه النصوص اللوائح الداخلية للمجالس النيابية، والقرارات بقوانين التى تتخذها الحكومة المركزية. ويخضع كذلك للرقابة السابقة النصوص اللائحية الصادرة عن وحدات الإدارة المحلية les textes réglementaires régionaux والنصوص التشريعية الصادرة عن الأجهزة

[٢٢٢] راجع ذلك ، جوئيل ريدو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٤٥٢.
[٢٢٣] جوئيل ريدو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٤٥٢.

التشريعية المحلية les textes législatifs régionaux ، غير أن تحريك الرقابة بالنسبة لهاتين الطائفتين من القواعد إنما يتم عن طريق الأجهزة التنفيذية لوحدات الإدارة المحلية.

أما تحريك الرقابة بالنسبة للمعاهدات الدولية واللوائح الداخلية للبرلمان، والقرارات بقوانين الصادرة عن الحكومة المركزية فيكون عن طريق رئيس الجمهورية، وذلك عملاً بالفقر الأولى من المادة ٢٧٨ سالفة الذكر والتى تنص على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المحكمة الدستورية مراجعة دستورية القواعد التى تحتويها المعاهدات المحاله إليه بغرض التصديق عليها......... أو فى الاتفاقات المحاله إليه بغرض التوقيع على القوانين اللازمة لإقرارها".

وفيما يلى نناقش الأسباب التى دعت إلى قصر الحق فى تحريك الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات على رئيس الجمهورية، ثم نعرض بعد ذلك للمعاهدات والاتفاقات الخاضعة للرقابة ثم لآثار الأحكام الصادرة بعدم دستوريتها.

<u>أ- قصر الحق فى تحريك الرقابة السابقة بالنسبة للمعاهدات على رئيس الجمهورية.</u>

قصرت الفقرة الأولى من المادة ٢٧٨ من الدستور البرتغالى الحق فى تحريك الرقابة السابقة بالنسبة للمعاهدات والاتفاقات الدولية على رئيس الجمهورية. وقد يرى البعض أن فى ذلك هضمًا لحقوق الأجهزة التنفيذية والتشريعية الأخرى المعنية بعقد المعاهدات وإدخالها فى القانون الداخلى.غير أن الأمر ليس كذلك، وتدخل رئيس الجمهورية بمفرده لـــه ما يبرره نظرًا لتعدد

اختصاصاته فيما يتعلق بالسياسة الخارجية والمعاهدات الدولية، وهو ما يمثل تبريرًا جزئيًا لقصر هذا الحق عليه.

فبمقتضى المادة ١١٣ من الدستور، يمثل رئيس الجمهورية البرتغالية، واحدًا من الأجهزة السيادية فى الدولة، إلى جانب الحكومة والبرلمان والمحاكم، كما أنه يُعد، بمقتضى المواد ١٢٣ و ١٢٤، ممثلاً لجمهورية البرتغال وضامنًا للاستقلال الوطنى ولوحدة الدولة والسير المنتظم لمؤسساتها الديمقراطية. وهو بهذه المثابة القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويتم انتخابه بواسطة الشعب عن طريق الاقتراع المباشر السرى العام.

وقد نظم الفصل الثانى من الدستور، (المواد ١٣٦ وما بعدها، الاختصاصات التى يمارسها رئيس الدولة سواء بمفرده أو بالاشتراك مع السلطات والأجهزة الأخرى، على المستويين الداخلى والخارجى.

واختصاصات رئيس الجمهورية فى المسائل المتعلقة بالعلاقات الدولية تناولتها المادة ١٣٨ من الدستور، التى أكدت على اختصاصه بما يلى:

- تعيين السفراء والسفراء فوق العادة بناء على اقتراح من الحكومة، واعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب فى البرتغال.

- التصديق على المعاهدات الدولية التى تمت الموافقة عليها بصورة قانونية.

- إعلان الحرب وعقد السلام، بناء على اقتراح من الحكومة بعد أخذ رأى مجلس الدولة والحصول على إذن من البرلمان (مجلس الجمهورية)، أو إذن

اللجنة البرلمانية المختصة إذا لم يكن البرلمان منعقدًا أو كان من المتعذر انعقاده بصورة سريعة.

والواقع أن سعة الاختصاصات التى يمارسها رئيس الجمهورية – بصورة ديمقراطية طبعًا– على المستويين الداخلى والخارجى، تبرر إعطاءه الحق فى تحريك الرقابة السابقة وكذلك اللاحقة[٢٢٤] على دستورية المعاهدات والاتفاقيات الدولية. ولكن ما الذى يبرر انفراده بهذا الحق ؟

نعتقد أن ذلك يجد أحد مبرراته فى الشكل شبه الفيدرالى للبرتغال والذى يضاعف من دور رئيس الدولة كحكم بين السلطات المركزية والمحلية فيها.

غير أن المبرر الأكبر لانفراد رئيس الجمهورية بهذا الحق، هو الأسلوب الذى اعتمده الدستور البرتغالى فى توزيع الاختصاصات بين السلطات العامة فيما يتعلق بعقد المعاهدات والاتفاقات الدولية وإدخالها إلى القانون الداخلى؛ فالحكومة تختص بالتوقيع على المعاهدات Traités والاتفاقات accords، أما رئيس الجمهورية فيختص بالتصديق فقط على المعاهدات وذلك بمقتضى المادة ٢/١٣٨ من الدستور، كما يختص بتوقيع قوانين إقرار الاتفاقات غير الخاضعة للتصديق، عملاً بأحكام الفقرة الأولى من المادة ١٣٩ والفقرة الأولى من المادة ٢٧٨ من الدستور. وفى الحالتين، يكون تدخل رئيس الجمهورية بناء على طلب من البرلمان فى صورة قانون تصديق على المعاهدة، أو طلب من الحكومة فى صورة قرار بقانون تبغى حصول توقيع رئيس الدولة عليه ليمكنها إقرار الاتفاق غير الخاضع لآلية التصديق.

---

(٢٢٤) راجع ما سبق بشأن اختصاص رئيس الجمهورية بتحريك الرقابة اللاحقة عن طريق الدعوى الأصلية.

وهكذا فلن يعقل بعد ذلك، إعطاء الحق فى تحريك الرقابة على دستورية المعاهدة أو الاتفاق للبرلمان أو للحكومة وهما اللذان يطلبان تدخل رئيس الجمهورية من أجل التصديق على المعاهدة أو إقرار الاتفاق، خصوصًا وأنه حتى تاريخ طلب تدخل رئيس الجمهورية تكون هاتان الجهتان (البرلمان والحكومة) قد مارستا حقهما الدستورى فى عملية عقد المعاهدات والاتفاقات الدولية؛ فقد سبقت الإشارة إلى أن الدستور البرتغالى يوزع الاختصاصات التشريعية بين البرلمان والحكومة، وعلى أساس ذلك يتم توزيع الاختصاصات بينها فيما يتعلق بالإذن بالتصديق على المعاهدات أو إقرار الاتفاقات الدولية(٢٢٥).

ب - المعاهدات والاتفاقات الخاضعة للرقابة السابقة.

رأينا فيما سبق كيف أن المادة ١/٢٧٨ من دستور البرتغالى تبيح لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المحكمة الدستورية أن تراجع بصورة وقائية دستورية القواعد التى تتضمنها "إحدى المعاهدات الدولية" Un traité international المطلوب منه أن يصادق عليها، أو "أحد الاتفاقات الدولية" un accord international المطلوب منه أن يوقع على قرار الحكومة بإقراره.

ومن الواضح أن هذه المادة تفرق شأنها شأن النصوص الفرنسية فى هذا الخصوص (٢٢٦) بين المعاهدات الخاضعة لتصديق رئيس الجمهورية وهى ما أصطلح على تسميتها بالمعاهدات الهامة traités en forme solonnelle والتى لا يمكن التصديق عليها إلا بعد موافقة البرلمان، والاتفاقات الخاضعة

---

(٢٢٥) راجع ما سبق بمقدمة هذا المطلب.

(٢٢٦) راجع ما سبق بشأن المعاهدات الخاضعة لرقابة الدستورية السابقة فى القانون الفرنسى.

لإقرار الحكومة Approbation والتى قد يوافق البرلمان البرتغالى على إقرارها، وقد تقوم الحكومة بذلك أيضًا وإن كان لابد من إخضاع قرار الموافقة عليها لتوقيع رئيس الجمهورية. هذا مع ملاحظة أن الفقرة الثالثة من المادة ٢٨٠ من دستور البرتغال قد استخدمت تعبير "الاتفاقية" Convention وهى بصدد الحديث عن السلطة المختصة بتحريك الرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات.

وقد قيل بأن تعبير "الاتفاقية" الذى استخدمته المادة ٢٨٠ سالفة الذكر هو تعبير شامل بحيث يتسع ليشمل المعاهدات traités والاتفاقات accords التى تكلمت عنها المادة ١/٢٧٨ بشأن تحديد القواعد الاتفاقية الخاضعة للرقابة السابقة[٢٢٧].

والدستور البرتغالى كما سبق ورأينا لم يحدد مسائل معينة لابد وأن تتم تسويتها بمعاهدات traités على درجة معينة من الأهمية، كما أنه لم يحدد مسائل أخرى تجب تسويتها عن طريق الاتفاقات accords. وأمام ذلك، فقد اتفق الفقه على أن المعاهدات يمكن أن تنصب على المسائل الداخلة فى اختصاص البرلمان، أما الاتفاقات فيمكن أن تنصب على المسائل ذات الطبيعة اللائحية الداخلة فى اختصاص الحكومة[٢٢٨]. ومع ذلك فلا أثر لهذه التفرقة فى مجال تحديد القواعد الاتفاقية الخاضعة للرقابة السابقة للمحكمة الدستورية، فكل اتفاقية دولية convention يتم إخضاعها بواسطة رئيس الجمهورية

---

[٢٢٧] **Jorge MIRANDA, Luis Numes DE ALMEIDA, et Armindo RIBEIRO, MANDES, révision de la constitution op-cit, P.173.**

[٢٢٨] رأينا آنفا أن الدستور البرتغالى يتخذ من معيار توزيع الاختصاص التشريعى بين البرلمان من جهة والحكومة من جهة أخرى أساسًا لتحديد نصيب كل منها فى عملية التصديق على المعاهدات الدولية.

لرقابة الدستورية السابقة سواء اتخذت شكل معاهدة traité، أو اتفاق Accord.

وفى هذا الصدد يجب التذكير بأن ما يخضع لرقابة المحكمة الدستورية ليس فقط الأحكام الموضوعية للمعاهدات والاتفاقات الدولية وإنما يتعدى الأمر إلى بحث مدى دستورية إجراءات عقد المعاهدات والاتفاقات وهذا ما أكدت عليه المحكمة الدستورية فى العديد من أحكامها [٢٢٩].

فبمناسبة حكمها رقم ٣٢/٨٨ الصادر فى ٢٧ يناير ١٩٨٨، كان رئيس الجمهورية قد طلب إلى المحكمة بحث مدى دستورية أحد القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس الحكومة بإقرار أحد الاتفاقات الدولية للعمل وذلك بالمخالفة لأحكام المواد ٥٦ و ٥٨ من الدستور التى توجب إشراك المنظمات العمالية الوطنية فى إعداد قوانين العمل. ولم تتعرض المحكمة لبحث الموضوع حيث تبين لها أن قرار رئيس الحكومة وكذلك الاتفاق الدولى لم يتم نشرهما بعد بالجريدة الرسمية، مما يعد اعترافًا ضمنيًا منها بإمكانية الحكم بعدم دستورية المعاهدة أو الاتفاق الدولى الذى لم تراع بشأن انعقاده الإجراءات التى نص عليها الدستور.

وفى حكمها رقم ١٦٨/٨٨ الصادر فى ١٣ يوليو ١٩٨٨، فرقت المحكمة الدستورية بصورة واضحة بين ما يجب اتباعه من إجراءات دستورية لعقد المعاهدات الهامة traités en forme solennelle من ناحية وبقية الاتفاقات الدوليةAccords من ناحية أخرى. وكان رئيس

---

[٢٢٩] راجع فى تفاصيل ذلك:

- **Jorge MIRANDA, chronique, Portugal, A.I.J.C., 1988 PP. 523-524**
- **Jorge MIRANDA, luis Numes DE ALMEIDA et Armindo RIBEIRTO MENDES, Révision de la constitution… op-cit, PP. 176-177.**

الجمهورية قد طلب إلى المحكمة بحث مدى دستورية أربعة اتفاقات دولية خاصة بالدفاع وقعها رئيس الحكومة مع حكومة الولايات المتحدة الأمريكية، ومن بينها اتفاقان تم عقدهما بناء على تبادل المذكرات بين حكومتى البلدين مع أنهما من جملة المعاهدات الهامة التى يختص رئيس الجمهورية بالتصديق عليها بمقتضى المادة ٢/١٣٨ من الدستور.

وفى هذه القضية رأت المحكمة، بعد أن ذكّرت بالقواعد الإجرائية السابقة، أن ثلاثة من بين الاتفاقات الأربعة سالفة الذكر لا تحتوى على أحكام ذات طبيعة قانونية يمكن أن تقع عليها رقابة الدستورية، لأنها مازالت مجرد تفاهمات مبدئية حول الأمور الدفاعية بين حكومتى البلدين، ولم تصدر بعد على المستوى الداخلى الإسبانى إجراءات تنفيذية خاصة بها. أما الاتفاق الرابع فقد قضت المحكمة الدستورية بعدم دستوريته، مؤسسة قضاءها على أن الحكومة قد أقدمت على عقده بالمخالفة لقواعد توزيع الاختصاصات الدستورية فيما يتعلق بعقد المعاهدات والاتفاقات الدولية.

جـ - آثار الحكم الصادر بعدم دستورية المعاهدة .

تصدر المحكمة الدستورية البرتغالية قراراها فى صورة أحكام قضائية بالمعنى الكامل لهذه الكلمة، ويتم نشر هذه الأحكام فى الجريدة الرسمية للبرتغال Diario da Republica . ونظرًا لأهمية الأحكام الصادرة فى إطار الرقابة السابقة أو الوقائية، والرقابة اللاحقة عن طريق الدعوى الأصلية –المطبقين على المعاهدات– فقد أحاط المشرع مسألة نشر الأحكام الصادرة بشأنها بعناية خاصة. فقد اقتضت المادة ٣ من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية ضرورة نشر هذه الأحكام فى السلسلة الأولى من الجريدة الرسمية ، أما ما عداها من الأحكام فيتم نشره فى السلسلة الثانية من تلك الجريدة [٢٣٠].

وقد رأينا فيما سبق أن الدستور البرتغالى يتميز بأنه يوزع الاختصاصات التشريعية بين مجلس الجمهورية (البرلمان) من ناحية والحكومة من ناحية أخرى بنسب شبه متساوية، وأن الاختصاص بالموافقة على التصديق على المعاهدات Traités أو إقرار الاتفاقات Accords يتم توزيعه كذلك بين البرلمان والحكومة بحسب ما إذا كانت المعاهدة أو الاتفاق ينصبان على مسائل تدخل فى اختصاص البرلمان، أو فى اختصاص الحكومة. ففى الحالة الأولى يكون المختص بالموافقة هو البرلمان، أما فى الحالة الثانية فالاختصاص للحكومة [٢٣١]، وفى الحالتين –بعد موافقة الحكومة أو البرلمان– يكون المطلوب من رئيس الدولة هو ا لتصديق Ratification بالنسبة للمعاهدات Traités والتوقيع على القانون الخاص بالإقرار approbation بالنسبة للاتفاقات accords .

---

(٢٣٠) لوى نيم دى آليدا، المحكمة الدستورية البرتغالية، الدراسة سالفة الذكر، ص٢٠٥

(٢٣١) راجع ما سبق ، بمقدمة هذا المطلب.

وتخضع المعاهدات والاتفاقات كما قلنا للرقابة الدستورية السابقة التى تباشرها المحكمة الدستورية.

وإذا ما تحركت الرقابة السابقة على دستورية المعاهدة أو الاتفاق أو ما يأخذ حكمها من القواعد الدولية الاتفاقية، فإن المحكمة الدستورية إما أن تصدر حكمًا بدستورية القاعدة الخاضعة لرقابتها، وإما أن تصدر حكمًا بعدم دستوريتها:

١- فإذا كان الحكم صادرًا بالدستورية، فلا شك فى إمكانية دخول الاتفاق أو المعاهدة فى التطبيق، ويصبح من الممكن التصديق على المعاهدة أو إقرار الاتفاق. ومع ذلك يمكن القول بأن أحكام المحكمة الدستورية فى هذه الحالات لن تكون لها سوى الحجية النسبية لأن كل هذه القواعد يمكن أن تكون موضوعًا للرقابة اللاحقة بعد دخولها فى التطبيق وهذا الحل نصت عليه صراحة المادة ٢/٢٧ من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية الإسبانية بشأن آثار الحكم الصادر بدستورية المعاهدة فى إسبانيا فى إطار الرقابة السابقة[٢٣٢].

٢- أما إذا كان الحكم صادرًا بعدم دستورية المعاهدة أو الاتفاق فإنه يترتب عليه حتمًا توقف عملية التصديق بالنسبة للمعاهدة والإقرار بالنسبة للاتفاق، ثم تبدأ بعد ذلك سلسلة أخرى من الإجراءات التى تهدف إلى لملمة آثار الحكم بعدم الدستورية. ويبدو أن الدستور البرتغالى قد فرق، بصدد هذه الإجراءات، بين حالة ما إذا كان الحكم بعدم الدستورية ينصب على معاهدة هامة، وحالة ما إذا كان ينصب على اتفاق أقل فى الأهمية:

---

[٢٣٢] راجع ما سبق بشأن الرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات فى البرتغال.

* فإذا كانت عدم الدستورية قد شابت إحدى المعاهدات، فقد عالجت آثار الحكم بعدم الدستورية الفقرة الرابعة من المادة ٢٧٩ من الدستور بقولها: "إذا أعلنت المحكمة الدستورية عدم دستورية أحد أحكام المعاهدة، فلن يمكن التصديق عليها إلا إذا وافق عليها مجلس الجمهورية (البرلمان) بأغلبية ثلثى أعضاء الحاضرين شريطة أن تكون هذه الأغلبية أعلى من الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان مجتمعين ".

ومن الواضح أن الحل الذى أتت به هذه المادة من الدستور البرتغالى يختلف عن الحل الذى وضعته المادة ٥٤ من الدستور الفرنسى، والتى تتطلب فى مثل هذه الحالات تعديل الدستور لكى يمكن التصديق على المعاهدة أو إقرار الاتفاق، إذا كانت هناك رغبة حقيقية فى التمسك بهما(٢٣٣). كما يختلف كذلك عن الحل الذى أتت به المادة ٩٥ من الدستور الإسبانى المستوحاة من المادة ٥٤ من الدستور الفرنسى (٢٣٤).

والأغلبية التى تطلبها الدستور البرتغالى للموافقة على المعاهدة المحكوم بعد دستوريتها، ليست هى الأغلبية التى يتطلبها الدستور لتعديل أحكامه، فعلى حسب الفقرة الأولى من المادة ٢٨٦ من الدستور، لا يمكن حدوث التعديل الدستورى إلا بموافقة أغلبية ثلثى أعضاء البرلمان مجتمعين، وهى أغلبية تفوق الأغلبية المطلوبة لإعادة التصويت على المعاهدة المحكوم بعدم دستوريتها بمقتضى المادة ٢٧٩/٤ سالفة الذكر. ويعنى ذلك أن المشرع الدستورى البرتغالى لم يشأ أن يجعل من إعادة التصويت على المعاهدة بأغلبية ثلثى

---

(٢٣٣) راجع ما سبق بشأن آثار الحكم الصادر عن المجلس الدستورى الفرنسى بعدم دستورية المعاهدة أو الاتفاق الدولى.

(٢٣٤) لنا عودة إلى الحديث عن هذا الموضوع فى القانون الإسبانى.

الأعضاء الحاضرين، تعديلاً ضمنيًا للدستور، ومن نتائج ذلك أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يمتنع عن التصديق على المعاهدة رغم إعادة التصويت عليها [(٢٣٥)].

وهذه النظرة تتفق والمعاملة التي تلقاها المعاهدات الدولية في القانون البرتغالي؛ فالمعاهدات تخضع – كما سبق ورأينا – للرقابة اللاحقة للمحكمة الدستورية، وعلى ذلك لم يكن من المتصور معالجة آثار الحكم بعدم الدستورية بصورة قد يفهم منها إعطاء المعاهدة قيمة دستورية، بما أنه من الممكن الطعن بعدم دستوريتها بعد دخولها في التطبيق .

* أما في حالة ما إذا كان حكم المحكمة الدستورية قد صدر بعدم دستورية اتفاق Unaccord دولي، فإن الأمر يختلف عنه بالنسبة للمعاهدة؛ فالفقرة الأولى من المادة ٢٧٩ من الدستور تنص على أنه "إذا قضت المحكمة الدستورية بعدم دستورية إحدى القواعد القانونية، أو أحد القرارات بقوانين، أو أحد الاتفاقات الدولية، يصبح من حق رئيس الجمهورية، ووزير الجمهورية على حسب الأحوال، الاعتراض على إصدار النص المحكوم بعدم دستوريته وإعادته إلى الجهة التي قامت بإقراره ".

واعتراض وزير الجمهورية، بمقتضى هذا النص، يتعلق بالنصوص التي من شأنها أن تطبق على المناطق المستقلة autonomes Les regions (وحدات الإدارة المحلية) التي يعتبر ممثل الجهاز التنفيذي فيها، ويمكنه، بمقتضى

---

(٢٣٥) راجع في ذلك:

- **J.J GOMES CANTOILHO et vital MOREIRA, constitucao da républica portuguesa, op-cit, 1010 et PP. 1054 et SS**
- **J.J GOMES CANTOILHO Direito constitutionnel, op-cit, P. 1085.**
- جوئيل ريدو ، الدراسة سالفة الذكر، ص ٤٥٢.
- **Jorge MIRANDA, Armindo RIBEIRTO MENDES, et luis numes de ALMELDA, op-cit, pp. 175.**

الفقرة الثانية من المادة ٢٧٨ من الدستور، أن يطلب تدخل المحكمة الدستورية لمراقبة دستوريتها قبل دخولها فى التطبيق [٢٣٦]. أما اعتراض رئيس الجمهورية فيتعلق بالنصوص التى يمكنه -بمقتضى الفقرة الأولى من المادة ٢٧٨ من الدستور- أن يطلب تدخل المحكمة الدستورية لمراقبة دستوريتها بصورة سابقة على إصدارها، ومنها الاتفاقات الدولية accords internationaux ، التى يختص بتوقيع القرارات بقوانين المتعلقة بإقرارها والمقدمة إليه من الحكومة أو من البرلمان [٢٣٧].

وبمقتضى الفقرة الثانية من المادة ٢٧٩ من الدستور، فإن من شأن اعتراض رئيس الجمهورية أو وزير الجمهورية على النص المحكوم بعدم دستوريته وإرساله إلى الجهة التى أقرته أن يوقف عملية التصديق عليه بصورة نهائية، وأن يوقف كذلك توقيع رئيس الجمهورية على القرار بقانون المطلوب حصول توقيعه عليه حتى يمكن إقرار approbation الاتفاق الدولى، وذلك إلى أن "تقوم الجهة التى أصدرته بتنقيته من شائبة عدم الدستورية، أو إعادة إقراره بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين، شريطة أن تكون أعلى من أغلبية مجموع الأعضاء ".

وإذا كان هذا هو الحكم العام الذى أقرته الفقرتان الأولى والثانية من المادة ٢٧٩ من الدستور، فإن بعض الفقه يرى -بحق- عدم إمكانية تطبيقه فى حالة الحكم بعدم دستورية الاتفاقات الدولية خصوصًا تلك التى تعقدها الحكومة وتتقدم بها إلى رئيس الجمهورية للحصول على توقيعه لإمكانية إقرارها فى القانون الداخلى، وأنه ليس هناك من سبيل إلى لملمة آثار الحكم بعدم الدستورية فى هذه الحالة سوى تعديل الدستور ذاته لكى يتواءم مع الاتفاق [٢٣٨]، وذلك لسببين:

---

[٢٣٦] راجع ما سبق بشأن سلطات تحريك الرقابة السابقة على دستورية التشريعات ومنها المعاهدات الدولية فى البرتغال.

[٢٣٧] راجع ما سبق بهذا الخصوص.

[٢٣٨] راجع فى ذلك :

السبب الأول، هو أن نظام التصويت بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين الذى تكلمت عنه المادة ٢٧٩ ، لا يعرفه الحكومة ولا يمكنها القيام به على حسب أحكام الدستور [٢٣٩].

أما السبب الثانى، فيكمن -من وجهة نظرنا- فى طبيعة هذا النوع من الاتفاقات؛ فقد رأينا فى أكثر من مناسبة، خصوصًا عند حديثنا عن التفرقة بين المعاهدات Traités والاتفاقات Accords التى كرستها لأول مرة فى أوروبا نصوص الدستور ا لفرنسى الصادر فى عام ١٩٥٨[٢٤٠]، كما أن هذه الاتفاقات تعقدها غالبًا الحكومات، وقد تدخل فى التطبيق على المستوى الدولى ويلزم فقط إقرارها Approbation لكى تدخل فى التطبيق على المستوى الداخلى. أما المعاهدات Traités فلا تدخل فى التطبيق لا على المستوى الدولى، ولا على المستوى الداخلى إلا بالتصديق Ratification . ويترتب على ذلك أنه إذا حكم القاضى الدستورى فى إطار رقابته السابقة بعدم دستورية اتفاق سبق ودخل فى التطبيق، فإنه لا يمكن تدارك آثار هذا الحكم إلا بتعديل الدستور وليس بإعادة النظر فى الاتفاق أو العدول عنه، وإن كان ذلك ممكنًا، شريطة موافقة الأطراف الأخرى.

وهذا فى الواقع ما عبر عنه بعض الفقهاء البرتغاليين بقولهم إن "الاتفاق الذى لايمكن لرئيس الجمهورية التوقيع عليه (لعدم دستوريته)، يمكن أن يُلزم البرتغال على المستوى الدولى" [٢٤١].

- **Luis Nume DE ALMEIDA, le tribunal constitutionnel portugais, op-cit, P. 211.**
- **Jorge MIRANDA, Luis Nume De ALMEIA et Armindo RIBEIRO,révision de la contituion … op-cit, P. 175.**
- **Jorge MIRANDA, direito internacional publica, tome I , op-cit, P. 162.**

[٢٣٩] **Luis Nume DE ALMEIDA, op-cit, P. 211.**

[٢٤٠] راجع ما سبق بهذا الخصوص فى الباب الأول من هذا الكتاب.

[٢٤١] **A. GONÇALVES PEREIRA et Fausto De QUADROS, manuel de dirito international publica, lisbone 1993, P. 222.**

المطلب الثانى : الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية فى إسبانيا.

مرت إسبانيا منذ بداية القرن التاسع عشر وحتى نهاية السبعينيات من القرن العشرين، بمرحلة طويلة من عدم الاستقرار السياسى والدستورى تم خلالها إصدار أكثر من عشرة دساتير لم يفلح أى منها فى إحداث الاستقرار السياسى والدستورى حتى صدر دستور ٢٩ ديسمبر ١٩٧٨ الذى أعاد إرساء قواعد الملكية الدستورية الوراثية بعد موت الجنرال فرانكو فى ٢٠ نوفمبر ١٩٧٥ (٢٤٢).

ويأخذ الدستور الإسبانى بالنظام البرلمانى حيث توجد -بمقتضى المادة ٩٧ من الدستور- حكومة مكلفة بوضع وتنفيذ السياسية العامة للدولة على المستويين الداخلى والخارجى، ومسئولة مسئولية تامة أمام البرلمان عن هذه السياسة. إلا أن هذا الوضع لم يثن المشرع الدستورى عن منح ملك إسبانيا مجموعة من الاختصاصات التى تمنح عادة لرؤساء الدول مهما اختلف شكل النظام السياسى والدستورى فيها. ومن هذه الاختصاصات ما نصت عليه المادة ٦٣ من الدستور مثل اختصاص الملك بتعيين السفراء والممثلين الدبلوماسيين لإسبانيا فى الخارج، واعتماد سفراء وممثلى الدول الأخرى فى إسبانيا، واختصاصه بإعلان الحرب بعد موافقة البرلمان، و بعقد المعاهدات الدولية. مع ملاحظته أن المادة ٦٤ من الدستور قد تطلبت ضرورة التوقيع المجاور للوزير المختص، عند ممارسة الملك لجميع هذه الاختصاصات.

---

(٢٤٢) راجع فى التطور الدستورى لإسبانيا الحديثة:

- **Francis DELPERÉE, mare VERDUSSEU et Karine BIVER, recueil des constitutions européennes, Bruxelles, 1994, PP. 112 et ss.**

هذا وتنص المادة ٩٤ من الدستور على ضرورة موافقة البرلمان بمجلسيه (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) على مجموعة من المعاهدات والاتفاقات حددها على سبيل الحصر. كما أن المادة ٩٣ من الدستور قد أوجبت ضرورة صدور موافقة البرلمان فى صورة "قانون أساسى" Loi organique لكى يمكن التصديق على المعاهدات والاتفاقيات التى من شأنها أن تنقل إلى المنظمات الدولية (العالمية أو الإقليمية)، اختصاصات منبثقة مباشرة من الدستور [٢٤٣].

أما عن القيمة القانونية للمعاهدات فى القانون الداخلى الإسبانى، فتقضى المادة ١/٩٦ من الدستور بأن "المعاهدات الدولية التى تم عقدها بصورة صحيحة تُشكل بمجرد نشرها رسميًا فى إسبانيا، جزءًا من النظام القانونى الداخلى. ولا يمكن إلغاء أو تعديل أو وقف تنفيذ أحكامها إلا بالطرق المنصوص عليها فى المعاهدات ذاتها أو تطبيقًا للقواعد العامة فى القانون الدولى ".

ومن الواضح أن هذا النص ليس قاطعًا فى تحديد مكانة المعاهدات بين مجموعة القواعد القانونية الداخلية. ومع ذلك فالرجوع إلى النصوص المنظمة للرقابة اللاحقة le contrôle a Posteriori على دستورية التشريعات فى إسبانيا يساعدنا على توضيح هذه المسألة؛ فالمادة ١/١٦١ من هذا الدستور تنص على أنه يخضع للرقابة اللاحقة للمحكمة الدستورية "القوانين والقواعد التى لها قوة القانون". ثم جاء القانون الأساسى رقم ٢-١٩٧٩ الصادر فى ٣ أكتوبر ١٩٧٩ والمتعلق بالمحكمة الدستورية لتفصيل

(٢٤٣) سوف نقوم باستعراض هذه الأنواع من المعاهدات والاتفاقات عند الحديث عن المعاهدات الخاضعة للرقابة السابقة للمحكمة الدستورية.

ذلك فنص على إخضاع ست طوائف من القواعد القانونية لرقابة المحكمة الدستورية ومن بينها المعاهدات الدولية.

وعلى ذلك فالمعاهدات الدولية ليس لها فى القانون لإسبانى، -من حيث المبدأ- سوى قيمة القوانين العادية [٢٤٤]. كما أن المحكمة الدستورية ذاتها كانت قد أكدت على هذا المعنى فى العديد من أحكامها[٢٤٥]، وإن كان القضاء الإسبانى قد ذهب، مستخدمًا سلطته فى التفسير، إلى إعلاء المعاهدات على القوانين الداخلية المتعارضة معها، خصوصًا إذا كانت هذه القوانين سابقة على المعاهدات [٢٤٦].

غير أن الدستور الإسبانى، قد أظهر اهتماما خاصًا بحقوق الإنسان، وعلى غرار دساتير الدول الديمقراطية، تضمن إشارات إلى كل المواثيق الدولية ذات الصلة بهذا الموضوع، وعلى رأسها الإعلان العالمى لحقوق الإنسان والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والمواطن. كما أن المادة ٢/١٠ من هذا الدستور تنص على أن "القواعد الداخلية المتعلقة بحقوق الإنسان يتم تفسيرها فى إطار الإعلان العالمى لحقوق الإنسان وبقية المعاهدات والاتفاقيات التى وقعت عليها إسبانيا". وعلى ذلك فقد ذهب البعض إلى أن للقواعد الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان نفس فعالية النصوص الدستورية [٢٤٧].

---

[٢٤٤] **Pierre BON, Franc MODERNE et yves. RODRIGUEZ, la justice constitutionnelle en Espagne, presse universitaire d'aix – marsailles, 1984. pp. 262 et ss.**

[٢٤٥] **Enoch ALBERTI, Pierre Bon et Franc MODERNE chromique, Espagne, A.I.J.C 1993, P. 323.**

[٢٤٦] **José manuel SOBRINO- HEREDIA, réception et rang légal en droit espagnol des normes conventionnelles internationales, R.F.D.A, 1990, PP. 965 et ss.**

[٢٤٧] **M. RODRIGUEZ-PINERO et J. LEGUIUA VILLA, la hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux en Espagne, A.I.J.C. 1990, p. 119.**

- **Pierre Bon, rapport espagnol a la table ronde sur « les juges constitutionnels », A.I.J.C. 1988, op–cit, P. 117.**

ومع ذلك فقد أحاط الدستور الإسبانى مسألة إدخال المعاهدات فى القانون الداخلى بعناية خاصة. ومن مظاهر ذلك إخضاع المعاهدات للرقابة الدستورية السابقة التى تمارسها المحكمة الدستورية. وفيما يلى سوف نعرض لتنظيم واختصاصات المحكمة الدستورية ثم لمسألة الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات، وذلك فى فرعين مستقلين على النحو التالى:

الفرع الأول: تشكيل واختصاصات المحكمة الدستورية الإسبانية.

الفرع الثانى: الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية.

الفرع الأول: تشكيل واختصاصات المحكمة الدستورية الإسبانية.

كان الدستور الإسبانى الصادر فى ٩ ديسمبر ١٩٣١ ينص على إنشاء محكمة دستورية أسماها "محكمة الضمانات الدستورية" Tribunal de garanties constitutionnelles، ووضع خطوطها العريضة فى المواد من ١٢١ إلى ١٢٤ منه. ثم صدر فى ٢٤ يونيو ١٩٣٣ القانون المتعلق بهذه المحكمة. وكان المشرع الإسبانى قد جمع، بشأن تنظيم هذه المحكمة والرقابة التى تمارسها، بين معالم النظامين الأمريكى والأوروبى فى الرقابة على دستورية التشريعات ثم صدر دستور ١٩٧٨ متضمناً تنظيماً جديداً لهذا الموضوع[٢٤٨].

ومن خلال دستور ١٩٧٨ والقانون الأساسى الصادر فى ٣ أكتوبر ١٩٧٩، والمتعلق بالمحكمة الدستورية، حرص المشرع الإسبانى على تنظيم المحكمة الدستورية وتحديد اختصاصاتها فى إ طار ما هو متعارف عليه من أفكار أساسية تحكم تنظيم وتحديد اختصاصات المحاكم الدستورية الأوروبية.

---

[٢٤٨] **M. BASSOLS COMA. La Jurisprudencia de tribunal de garanties constitutionnelles de la Republica espangola, 1981, P. 41 et ss.**

ونعرض فيما يلى لتشكيل المحكمة الدستورية الإسبانية وضمانات أعضائها ثم لاختصاصاتها، وذلك فى نقطتين متتاليتين.

أولاً: تشكيل المحكمة الدستورية الإسبانية وضمانات أعضائها.

مثلها مثل معظم المحاكم الدستورية فى أوروبا، تعتبر المحكمة الدستورية الإسبانية هيئة قضائية ذات طابع خاص، كما أنها منفصلة عن السلطة القضائية. ويظهر ذلك من خلال الدستور الإسبانى نفسه الذى خصص الفصل السادس منه للحديث عن السلطة القضائية، أما فصله التاسع فقد خصصه للحديث عن المحكمة الدستورية وذلك فى المواد من ١٥٩ إلى ١٦٥منه. وقد وضعت هذه المواد الخطوط العريضة لتلك المحكمة فتحدثت عن تشكيلها واختصاصاتها وضمانات أعضائها وأنواع الرقابة الدستورية التى تمارسها، ثم تركت للقانون ا لمتعلق بها تكملة الأحكام الخاصة بها [(٢٤٩)].

وفى فقراتها الخمس، عالجت المادة ١٥٩ من الدستور أسلوب تشكيل المحكمة الدستورية وعدد أعضائها، ودرجة تأهيلهم العلمى والعملى، وبعض ضمانات استقلالهم فى أداء عملهم. ثم جاد القانون المتعلق بهذه المحكمة، فى عام ١٩٧٩،وفصل ما أجمله الدستور فى هذا الخصوص[(٢٥٠)].

وبمقتضى الفقرة الأولى من المادة ١٥٩ من الدستور، تتكون المحكمة الدستورية الإسبانية من أثنى عشر عضوًا، يقوم الملك بتعيين عشرة منهم، بناء على اقتراح يقدم لــــه من بعض السلطات الأخرى؛ فهو يعين أربعة منهم بناء

---

(٢٤٩) راجع فى ذلك :

- **A. LATORRE SEGURA et L. DIEZ-PICAZO, « le tribunal constitutionnel espagnol, » rapport espagnol à la 7ème conférence des cours constitutionnelles eurobiennes, A.I.J.C, 1987, PP. 85 et ss.**

(٢٥٠) راجع فى ذلك :

- **Pierre BON, rapport espagnol à la table ronde consacrée aux "juges constitutionnels » A.I.J.C. 1988, op-cit, PP 117 et ss.**

على اقتراح من مجلس النواب، وأربعة آخرين بناء على اقتراح من مجلس الشيوخ، واثنين بناء على اقتراح مقدم من الحكومة، أما العضوان الباقيان فيتم تعيينهما بواسطة المجلس العام للسلطة القضائية Le conseil général du pouvoir Judiciaire. ويتم ترشيح قضاة المحكمة الدستورية بواسطة مجلسى البرلمان بأغلبية ثلاثة أخماس الأعضاء مجتمعين .

أما الفقرة الثانية من هذه المادة، فتنص على ضرورة اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من بين القضاة (أعضاء السلطة القضائية) وأساتذة الجامعات والشخصيات العامة والمحامين ممن مارسوا المهنة لمدة خمسة عشر عامًا. وهذا ما أكدت عليه كذلك المادة ١٨ من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية.

وتقضى الفقرة الثالثة من المادة ١٥٩ بأن يُعين قضاة المحكمة الدستورية لمدة ٩ سنوات، ويتم تجديد الأعضاء بنسبة الثلث كل ثلاث سنوات.

أما عن ضمانات استقلال أعضاء المحكمة الدستورية، فقد نصت عليها الفقرتان الرابعة والخامسة من المادة ١٥٩؛ فالفقرة الرابعة تحظر على أعضاء المحكمة الدستورية الجمع بين وظائفهم كقضاة بالمحكمة وبعض الوظائف الأخرى كالوظائف النيابية والوظائف القيادية بالأحزاب السياسية، أو أى وظيفة أخرى بأى مرفق عام أو خاص. وينطبق عليهم كذلك حالات عدم الجمع المنصوص عليها فى قانون السلطة القضائية.

أما الفقرة الخامسة فتنص على استقلالية أعضاء المحكمة الدستورية، وعدم قابليتهم للنقل أو العزل أثناء قيامهم بعملهم.

هذا ويتم اختيار رئيس المحكمة ونائبه لمدة ثلاث سنوات بواسطة أعضاء المحكمة عن طريق الاقتراع السرى، وذلك على حسب نص المادة ١٦٠ من الدستور، والمادة التاسعة من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية.

ويرى الفقه الإسبانى أن تدخل المجلس العام للسلطة القضائية لتعيين عضوين بالمحكمة الدستورية، والأغلبية المطلوبة لانتخاب أعضاء المحكمة، وأسلوب اختيار رئيس المحكمة ونائبه، وضرورة كون أعضاء المحكمة من المشتغلين بالقانون، تمثل جميعها ضمانات أساسية لتفادى تسييس المحكمة الدستورية وضمان استقلال أعضائها فى أدائهم لعملهم، خصوصًا أنهم يتمتعون كذلك بالضمانات التى يتمتع بها أعضاء السلطة القضائية [٢٥١]. ومع ذلك، قيل بأن قضاة المحكمة الدستورية شأنهم فى ذلك شأن أعضاء المحاكم الدستورية الأخرى، لن يكونوا بمعزل عن تأثير القوى السياسية الموجودة[٢٥٢].

ثانيًا : اختصاصات المحكمة الدستورية.

عالجت المادة ١٦١ من الدستور الإسبانى اختصاصات المحكمة الدستورية، فأوكلت إليها القيام بمهام ثلاث محددة، ثم فتحت الباب أمام إمكانية إسناد اختصاصات أخرى إليها فى المستقبل عن طريق تشريعات مكملة للدستور [٢٥٣].

وبمقتضى المادة ١٦١ سالفة الذكر، تختص المحكمة الدستورية بمراقبة دستورية القوانين وما يأخذ حكمها من التشريعات الأخرى. وتختص علاوة على ذلك بالنظر فى مسائل تنازع الاختصاصات بين أجهزة الحكومة المركزية

---

(٢٥١) **Pierre BON, "les juges constitutionnels, op-cit, pp. 118-120.**

(٢٥٢) **Pierre BON, op-cit PP. 120 et ss.**

(٢٥٣) **A. LATORRE SEGURA et L.DIEZ-PICAZO, le tribunal constitutionnel espagnol, op-cit, PP. 85-86**

من ناحية وأجهزة الحكم المحلى من ناحية أخرى، حيث تعيش إسبانيا حالة من اللامركزية الإدارية المتطورة تبدو من خلالها كدولة شبه فيدرالية.

ووفقاً للقانون المتعلق بالمحكمة الدستورية الإسبانية تنظر هذه الأخيرة فى الدعاوى المتعلقة بدستورية القوانين وتلك الخاصة بتنازع الاختصاص بكامل دوائرها En Assemblée plénière. أما الدوائر الأخرى، فى المحكمة، وهي عبارة عن دائرتين، تختصان بالنظر فى الدعاوى الدستورية الفردية recours d'amparo التى يهدف أصحابها من ورائها إلى حماية ما ضمنه لهم الدستور من حقوق أساسية نصت عليها المواد من ١٠ إلى ٥٥ من الدستور [٢٥٤]. والنظر فى الدعاوَى الفردية يمثل الاختصاص الثالث للمحكمة الدستورية الإسبانية بمقتضى الفقرة الأولى من المادة ١٦١ من الدستور . وقد تقدر المحكمة أهمية بعض الدعاوى الفردية فتقرر النظر فيها بكامل دوائرها، وحتى عام ١٩٨٧ كانت الجمعية العمومية للمحكمة الدستورية قد أصدرت أربعة عشر حكمًا فى دعاوى فردية قدرت أهميتها [٢٥٥].

الفرع الثانى: الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية:

يُمثل النظام الإسبانى فى الرقابة على دستورية التشريعات أهم خصائص النموذج الأوروبى فى الرقابة على الدستورية، وهى الجمع بين أسلوب الرقابة السابقة وأسلوب الرقابة اللاحقة. ولهذين الأسلوبين فى الرقابة تخضع

---

(٢٥٤) فيما يتعلق بالحقوق الأساسية الذى اعترف بها الدستور الإسبانى فى فصله الأول، المواد من ١٠ إلى ٥٥منه.

راجع على وجه الخصوص:

- M. RODRIGUEZ- PINERO et J. LEGUINA VILLA, la hiérarchie des Normes constitutionnelles … op-cit, PP. 118 et ss.

(٢٥٥) A. LATORRE SEGURA et L.DIEZ-PICAZO, op-cit, P. 86 Note 4.

المعاهدات الدولية، حيث تختص المحكمة الدستورية بمراجعة دستوريتها قبل التصديق عليها والارتباط بها بصورة نهائية، ثم بعد تمام التصديق عليها ودخولها فى التطبيق باعتبارها قانونًا من قوانين الدولة.

وعلى نحو ما فعلنا عند عرضنا لهذا الموضوع فى البرتغال فإننا سنقوم بمناقشة أسلوبى الرقابة السابقة واللاحقة على دستورية المعاهدات فى إسبانية، ثم لآثار الحكم بعدم دستورية المعاهدة فى إطار ما تمارسه المحكمة الدستورية من رقابة سابقة على دستوريتها وذلك فى ثلاث نقاط متتالية.

أولاً: خضوع المعاهدات لرقابة المحكمة الدستورية السابقة.

حتى عام ١٩٨٥ كانت تخضع للرقابة السابقة، أو الوقائية من جانب المحكمة الدستورية الإسبانية، كل من مشروعات القوانين الأساسية Lois organiques ومشروعات القوانين المتعلقة بالنظام الأساسى لوحدات الإدارة المحلية، وكذلك المعاهدات الدولية وما يأخذ حكمها. وفى عام ١٩٨٥ قام المشرع الإسبانى بإلغاء الرقابة الوقائية إلا فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية التى ظلت المحكمة الدستورية مختصة بمراجعة مدى توافق أحكامها مع الدستور حتى الآن [٢٥٦].

ونعرض فيما يلى للسلطات المختصة بتحريك الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات، وللمعاهدات الخاضعة للرقابة، ثم لآثار الحكم الصادر بعدم دستورية المعاهدة.

---

[٢٥٦] راجع فى ذلك:

- **Piarre Bon, Franc MODERNE et y. RODRIGUZ, la justice constitutionnelle en Espagne, op-cit, PP.. et ss.**

أ – السلطات المختصة بتحريك الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات.

تنص الفقرة الأولى من المادة ٩٥ من الدستور الإسبانى على أنه "ينبغى تعديل الدستور لكى يمكن التصديق على المعاهدات التى تحتوى على بنود تتعارض مع أحكامه".

أما الفقرة الثانية من هذه المادة فتنص على أنه "يمكن للحكومة أو لأى من مجلسى البرلمان أن يطلبا إلى المحكمة الدستورية التدخل للحكم بما إذا كان يوجد تعارضٌ من عدمه بين المعاهدة والدستور".

وعلى ذلك فالسلطات المختصة بتحريك الرقابة هى الحكومة من ناحية والبرلمان ممثلاً فى مجلسيه من ناحية أخرى. وقصر حق تحريك الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات على الحكومة والبرلمان مع استبعاد الملك له ما يبرره فى المعطيات الكبرى التى تحكم النظام السياسى والدستورى فى إسبانيا[٢٥٧].

فإسبانيا ملكية دستورية تأخذ من النظام البرلمانى أساسًا للحكم فيها، وعلى ذلك فسلطات الملك هى فى الغالب سلطات شرفية؛ فهو ككل ملوك أوروبا "يسود ولا يحكم" كما يُقال. كما أنه يمارس معظم اختصاصاته عن طريق أعضاء الحكومة، حيث لابد من أن يكون توقيعهم مجاورًا لتوقيعه لصلاحية معظم القرارات التى يتخذها، بما فى ذلك اختصاصاته على المستوى الدولى كتعيين الممثلين الدبلوماسيين الإسبان فى الخارج واعتماد الدبلوماسيين الأجانب فى إسبانيا، وعقد المعاهدات الدولية. حتى عندما يقوم الملك بتعيين عشرة من بين أعضاء المحكمة الدستورية الاثنى عشر، فإنه لا يقوم بذلك

[٢٥٧] راجع لمزيد من التفاصيل حول السمات الأساسية للنظام السياسى والدستورى فى إسبانيا، بالاضافة إلى المراجع التى أوردناها فى مقدمة هذا المبحث؛ العدد الخاص عن إسبانيا فى مجلة "Pouvoirs" الفرنسية المتخصصة: Pouvoirs, Espagne No 8, Redition, 1984

بصورة منفردة، وإنما تأتى قراراته بناء على اقتراح من الحكومة ومجلسي النواب والشيوخ حيث يكون قد تم التصويت على اختيار هؤلاء الأعضاء بصورة نهائية.

ويتكون البرلمان الإسبانى من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ الذى تُمثل فيه مختلف الأقاليم الإسبانية، وذلك عملاً بالفقرة الأولى من المادة ٦٦ من الدستور. والبرلمان حسب نص الفقرة الثانية فى هذه المادة صاحب الاختصاص العام والأصيل فى المسائل التشريعية، ويعتمد ميزانية الدولة، ويراقب نشاط الحكومة المسئولة أمامه مسئولية تضامنية وفردية عملاً بأحكام الفصل الرابع من الدستور.

إلى جانب ذلك، يتمتع البرلمان الإسبانى باختصاصات محددة فيما يتعلق بالتصديق على المعاهدات الدولية؛ فبمقتضى المادة ٩٣ من الدستور، لا يمكن عقد المعاهدات التى من شأنها نقل بعض الاختصاصات المنصوص عليها فى الدستور إلى المنظمات الدولية، (الإقليمية والعالمية)، إلا بناء على قانون أساسى loi organique. كما أن المادة ٩٤ من الدستور أوجبت ضرورة موافقة البرلمان، (عن طريق قانون يصدره المجلسان) على التصديق على مجموعة من المعاهدات حددتها هذه المادة على سبيل الحصر. وتغطى هذه المعاهدات تقريبًا كل المجالات الداخلة فى اختصاص البرلمان بمقتضى الدستور [٢٥٨].

أما اختصاص الحكومة بتحريك الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية، فيجد تبريره فيما نصت عليه المادة ٩٧ من الدستور من أن "الحكومة

---

[٢٥٨] سوف نعرض لهذه المعاهدات بالتفصيل عند حديثنا عن القواعد الاتفاقية الخاضعة للرقابة السابقة للمحكمة الدستورية، راجع ص

تقود السياسة الداخلية والخارجية، وتتولى الإدارة المدنية والعسكرية الدفاعية للدولة. وتمارس الوظيفة التنفيذية والسلطة اللائحية بمقتضى الدستور والقوانين المعمول بها". ويمثل ذلك بلا شك سببًا كافيًا لاهتمام الحكومة الإسبانية بالمسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية، وعقد المعاهدات والاتفاقات اللازمة لوضعها موضع التنفيذ، وكذلك بالإجراءات التى من شأنها إدماج تلك المعاهدات والاتفاقات فى القانون الداخلى.

علاوة على ذلك، فإن المادة ٩٣ سالفة الذكر من الدستور، تسند إلى كل من الحكومة والبرلمان مهمة تنفيذ المعاهدات والقرارات الصادرة عن المنظمات الدولية العالمية والإقليمية المتمتعة بممارسة بعض الاختصاصات التى يعترف بها الدستور أصلاً للسلطات الدستورية الداخلية. وفى تبرير وجود هذا الحكم فى الدستور الإسبانى، قيل بإنه وضع خصيصًا لتسهيل إدماج القانون الأوروبى le droit communautaire فى القانون الإسبانى، عملاً بالاتفاقيات المتعلقة بالمجموعة الاقتصادية الأوروبية les communautés économiques européennes التى قامت منذ التوقيع على اتفاقية روما فى عام ١٩٥٧. وبالفعل فقد تم اللجوء إلى المادة ٩٣ من الدستور لتمرير انضمام إسبانيا إلى عضوية المجموعة الأوروبية فى ٢ أغسطس ١٩٨٥ [٢٥٩].

---

[٢٥٩] راجع فى ذلك :

- جوئيل ريدو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٤٣٣ – ٤٣٤.
- **M. RODRICUEZ – PINERO et J. LEGUINA VILLA, la hierarchie des normes constitutionnelles … Rapport éspagnol, op-cit, PP. 116-118.**

ب- المعاهدات والاتفاقات الخاضعة للرقابة السابقة.

أشرنا فيما سبق إلى الفقرة الأولى من المادة ٩٥ من الدستور الإسبانى التى تنص على أنه "ينبغى تعديل الدستور لكى يمكن التصديق على المعاهدات التى تحتوى على بنود تتعارض مع أحكامه". ورأينا أن الفقرة الثانية من هذه المادة، تمنح الحكومة ومجلسي البرلمان الحق فى طلب تدخل المحكمة الدستورية لبحث ما إذا كان هناك تعارضٌ بين المعاهدة المزمع التصديق عليها وأحكام الدستور.

ونص المادة ٩٥ سالفة الذكر يستخدم إصطلاح "المعاهدة" أو بالأحرى المعاهدات traités . وقد يبدو لأول وهله أن المشرع الدستورى الإسبانى قد أراد إخضاع المعاهدات الهامة فقط les traités en forme solonelle لرقابة المحكمة الدستورية السابقة.

ولكننا نعلم أن من أهداف الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات، المحافظة على قواعد توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بعقد المعاهدات وإدخالها فى القانون الوطنى، خصوصًا بالنسبة للبرلمان الذى يأتى دوره بعد أن تكون السلطة التنفيذية قد فاوضت بشأن المعاهدة ووضعتها فى صورة مشروع. ومن هذا المنطلق تحرص الدساتير جميعها على ضرورة إخضاع معاهدات واتفاقات بعينها لموافقة البرلمان قبل التصديق عليها.

وفى الدستور الإسبانى الصادر فى عام ١٩٧٨ ما يؤكد هذا المعنى، حيث تنص المادة ٩٤ منه على أنه :

" ١- قبل أن تلتزم الدولة بالمعاهدات والاتفاقات، يجب الحصول على إذن من البرلمان فى الحالات الآتية:

أ – المعاهدات ذات الطبيعة السياسية.

ب- المعاهدات والاتفاقات ذات الطبيعة العسكرية.

جـ- المعاهدات والاتفاقات التى من شأنها التأثير على سلامة أراضى الدولة أو على الحقوق والواجبات الأساسية المنصوص عليها فى الفصل الأول من الدستور.

د – المعاهدات والاتفاقات التى تتضمن تحميل ميزانية الدولة بالتزامات مالية.

هـ – المعاهدات والاتفاقات التى من شأنها تعديل أو نسخ أحد القوانين السارية، أو تلك التى تتطلب إصدار إجراءات تشريعية لوضعها موضع التنفيذ.

٢- ويتعين إبلاغ مجلس النواب ومجلس الشيوخ فى الحال بعقد ما عدا ذلك من معاهدات واتفاقات ".

ولا شك أن فى هذا النص ما يمكن أن يساعدنا على تحديد القواعد الخاضعة للرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية. فهذا النص يستخدم فى البند أ من الفقرة (١) إصطلاح "المعاهدات" Traités عندما يتحدث عن المعاهدات السياسية، مما يوحى أن المسائل السياسية لا يمكن تسويتها إلا

بمعاهدات هامة تُعقد بناء على شكليات معينة، ولابد من التصديق عليها بواسطة أعلى سلطة فى الدولة، وهى الملك.

وفيما عدا المسائل السياسية، استخدمت بقية فقرات وبنود المـــادة٩٤، إصطلاحى "المعاهدات" و"الاتفاقات" accords للإشارة إلى المسائل الأخرى التى يمكن اللجوء إما إلى أسلوب المعاهدة وإما إلى الاتفاق لتسويتها. والاتفاق accordsكما سبق ورأينا فى أكثر من مناسبة، يختلف عن المعاهدة فى أنه يمكن أن تختص بعقدة جهة أقل مرتبة من رئيس الدولة، كالحكومة فى الغالب، وأنه على عكس المعاهدة قد يدخل فى التطبيق على المستوى الدولى. بمجرد التوقيع عليه، ولكنه قد لا يُطبق فى القانون الداخلى إلا بعد إقراره بواسطة البرلمان، أما المعاهدة فليس لها أثر لا على المستوى الدولى ولا المستوى الداخلى إلا بعد التصديق عليها بواسطة رئيس الدولة [٢٦٠].

وخضوع المعاهدات والاتفاقات التى ذكرها على سبيل الحصر الفقرة الأولى من المادة ٩٤ سالفة الذكر، لموافقة البرلمان عليها صورة قانون قبل الالتزام بها نهائيًا يعنى خضوعها كذلك لرقابة المحكمة الدستورية التى تتصل بها بناء على طلب من الحكومة أو من أحد مجلسى البرلمان (مجلس النواب أو مجلس الشيوخ) عملاً بالفقرة الثانية من المادة ٩٥ من الدستور.

---

(٢٦٠) الدستور الإسبانى وغيره من الدساتير التى عرضنا لها فى هذه الدراسة جاءت فى مراحل لاحقـــة علـــى الدستور الفرنسى الصادر فى عام ١٩٥٨، وتأثرت به، وأقرت العديد من الحلول المعمول بها فيه، ولكن ليس بنفس درجة الوضوح التى اتبعها، ولذلك نحن نحيل فيما يتعلق بالفرق بين المعاهدة والاتفاق إلى ما سبق وقلناه بشأن القواعد الدولية الاتفاقية الخاضعة لرقابة الدستورية السابقة فى القانون الفرنسى.

وإذا كنا قد اتخذنا من واقعة صدور قانون من البرلمان لإمكانية التصديق على المعاهدة أو إقرار الاتفاق معيارًا لتحديد ما يخضع من معاهدات واتفاقات لرقابة المحكمة الدستورية، فهل يعنى ذلك أنه لا يخضع للرقابة السابقة بقية المعاهدات والاتفاقات التى لا تتطلب الفقرة الثانية من المادة ٩٤ ضرورة صدور قانون بشأنها وإنما اكتفت فقط بضرورة إبلاغ البرلمان بها فور عقدها ؟

نظن أن هذه المعاهدات وتلك الاتفاقات لن تخضع للرقابة السابقة للمحكمة الدستورية، وذلك لسبب بسيط وهو أن البرلمان يتم إبلاغه بها بعد تمام عقدها. غير أنها يمكن أن تخضع لرقابة الدستورية فى تاريخ لاحق على دخولها فى التطبيق أى عن طريق الدعوى الأصلية أو الدفع بعدم الدستورية على نحو ما سوف نرى[٢٦١].

وإذا كان ما سبق يعنى خضوع المعاهدات والاتفاقات للرقابة المباشرة le contrôle direct، فماذا إذن عن الرقابة غير المباشرة le contrôle indirect ؟. بمعنى آخر هل تخضع قوانين التصديق على المعاهدات وقوانين إقرار الاتفاقات لرقابة المحكمة الدستورية بحيث يمكن - كما سبق ورأينا فى فرنسا-[٢٦٢]، للمحكمة الدستورية أن تصل عن طريق رقابتها على قوانين التصديق وقوانين الإقرار، إلى إخضاع المعاهدات والاتفاقيات ذاتها لرقابتها السابقة ؟.

الواقع أنه حتى عام ١٩٨٥ كان من الممكن إجراء الرقابة غير المباشرة فقط بالنسبة للمعاهدات الخاصة بالمنظمات الدولية العالمية والإقليمية، والتى

---

(٢٦١) راجع ما سوف يأتى بشأن هذا الأسلوب من أساليب الرقابة.

(٢٦٢) راجع ما سبق وقلناه بشأن الرقابة غير المباشرة على دستورية المعاهدات فى فرنسا، والبرتغال، وما سوف يأتى بشأنها فى رومانيا، و المجر، و الكونغو، والسنغال، والجزائر، و موريتانيا .

تنص المادة ٩٣ من الدستور على ضرورة التصديق عليها بعد موافقة البرلمان فى صورة قوانين أساسية. ولكن فى عام ١٩٨٥ تم العدول عن ذلك بعد تعديل القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية، بحيث لم يعد من الممكن -كما سبق وأشرنا- إخضاع المعاهدات إلا للرقابة السابقة المباشرة للمحكمة الدستورية. علمًا بأن هذا التعديل كان يهدف إلى تسهيل انضمام إسبانيا إلى المجموعة الأوروبية، التى انضمت إليها فى عام ١٩٨٥. ورغم ذلك يمكن لقوانين التصديق على المعاهدات، عادية كانت أو أساسية، أن تخضع للرقابة اللاحقة للمحكمة الدستورية عن طريق الدعوى الأصلية أو الدفع بعدم الدستورية[٢٦٣].

ثانيًا: خضوع المعاهدات لرقابة للمحكمة الدستورية اللاحقة.

كما هو الحال فى البرتغال تخضع المعاهدات الدولية فى إسبانيا لرقابة المحكمة الدستورية اللاحقة شأنها فى ذلك شأن بقية قوانين الدولة، وذلك بعد خضوعها للرقابة السابقة فى الفترة الفاصلة بين التصويت عليها وقبل الالتزام النهائى بها عن طريق التصديق أو الإقرار.

وحالات الرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات شأنها شأن بقية القوانين الأخرى الأدنى مرتبة من الدستور، تنظمها أحكام الفصل الثانى من القانون الأساسى المتعلق بالمحكمة الدستورية فى المواد من ٣١ إلى ٣٧ علاوة على المواد ١/١٦١ (أ، ب) و ١٦٣ من الدستور.

وتتم الرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات إما بطريق الدعوى الأصلية وإما بطريق الدفع بعدم الدستورية، أو عن طريق الدعاوى الفردية فى

---

(٢٦٣) **Pierre Pon, F. Franc MODERNE et Y. RODRIGUEZ, le justice constitutionnelle en Espagne, op-cit, PP. 265-267.**

حالة انتهاكها لأحد الحقوق والحريات المنصوص عليها فى المادة ٢/٥٣ من الدستور.

ونعرض فيما يلى لهذه الصور الثلاث للرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات ، وذلك فى ثلاث نقاط مستقلة.

أ – الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية.

الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية نظمتها كما سبق وأشرنا المادة ١/١٦١ (أ) من الدستور الإسبانى، وهى من قبيل الرقابة المجردة contrôle abstrait لأنها، رغم إجرائها فى مرحلة لاحقة على إصدار القانون أو التصديق على المعاهدة، لا تفترض وجود دعوى منظورة أمام القضاء وإنما تتم بناء على طلب تتقدم به إحدى السلطات التى حددها الدستور على سبيل الحصر، وذلك من خلال الأشهر الثلاثة التالية لنشر القانون (أو المعاهدة والاتفاق) فى الجريدة الرسمية [٢٦٤].

وتخضع المعاهدات لهذا النوع من الرقابة قياسًا لها على بقية القواعد الخاضعة لها، حيث تنص المادة ١/١٦١ (أ) من الدستور على إمكانية توجيه الدعوى الأصلية إلى "القواعد المتمتعة بقوة القانون " les normes ayant force de loi ، وهو قياس سهل حيث لا تتمتع المعاهدات فى القانون الإسبانى –من حيث المبدأ– بقيمة أعلى من قيمة القوانين العادية[٢٦٥].

---

(٢٦٤) **A. LATORRE SEGURA et L. DIEZ-PICAZO, le tribunal constitutionnel espagnol, op-cit PP. 88 - 89.**
- **Pierre Pon, Y. Franc MODERNE et Y RODRIGUEZ, le justice constitutionnelle en Espagne, op-cit, PP.**

(٢٦٥) راجع ما سبق بمقدمة هذا المطلب.

ويملك الحق فى تحريك الدعوى الأصلية مجموعة من السلطات حددها الدستور والقانون الأساسى المتعلق بالمحكمة الدستورية على سبيل الحصر. وهذه السلطات هى:

- الوزير الأول
- محامى الشعب أو وسيط العدالة l'ombudsman[٢٦٦].
- خُمس عدد النواب أو الشيوخ فى البرلمان.
- ممثلو الأجهزة التنفيذية والتشريعية لوحدات الإدارة المحلية.

Les organes exécutifs et législatifs des communautés autonomes.

والملاحظ أن المشرع الإسبانى قد قصر الحق فى تحريك الدعوى الأصلية على عدد محدود من السلطات، وذلك على عكس ما هو معمول به فى البرتغال حيث رأينا أن هذا الحق يتمتع به عدد غير محدود من السلطات على المستويين المركزى والمحلى على السواء، كما أن رئيس الدولة فى البرتغال لا يتمتع بهذا الحق[٢٦٧]. وكما رأينا عند الحديث عن السلطات المختصة بتحريك الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات أن الدستور الإسبانى لم يمنح هذا الحق للملك كما أنه لا يملك الحق فى تحريك الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية. ويعود ذلك إلى أن سلطات هذا الأخير شبه شرفية فى مجال عقد المعاهدات الدولية ووضعها موضع التنفيذ فى إسبانيا [٢٦٨].

---

(٢٦٦) يلعب محامى الشعب فى إسبانيا دورًا مماثلاً لما يلعبه نظيره فى البرتغال وفى الدول التى أقرت هذا النظام. راجع ما سبق بشأن سلطات تحريك الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية فى البرتغال.

(٢٦٧) راجع ما سبق بهذا الخصوص بالنسبة للبرتغال.

(٢٦٨) راجع ما سبق بهذا الخصوص.

ب – الدفع بعدم الدستورية.

تفترض الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية دخول التشريع فى التطبيق ثم إثارة عدم دستوريته بمناسبة دعوى منظورة أمام إحدى المحاكم، وذلك فى الحدود المعروفة فى القانون المصرى تقريبًا وعلى نفس النهج المعمول به فى القانون البرتغالى كما سبق ورأينا.

وتنظم الدفع بعدم الدستورية المادة ١٦٣ من الدستور الإسبانى، وكذلك المواد من ٣٥ إلى ٣٧ من القانون الأساسى المتعلق بالمحكمة الدستورية. وقد عبرت المادة ١٦٣ من الدستور عن القواعد التى يمكن الدفع بعدم دستوريتها بأنها "كل قاعدة تتمتــع بقــوة القــانون" Toute norme ayant force de loi تكون لازمة للفصل فى الدعوى المنظورة أمام إحدى المحاكم. ومن شأن إثارة عدم دستورية القاعدة الخاضعة للرقابة وانتهاء محكمة الموضوع إلى جدية الدفع، أن يؤدى إلى وقف الفصل فى الموضوع وتحويل المسألة إلى المحكمة الدستورية المختصة دون غيرها بالفصل فى مسألة الدستورية [٢٦٩].

جـ - الرقابة عن طريق الدعاوى الفردية.

الدعوى الفردية le recours d'amparo constitutionnel تنظمها المادة ١٦٣/١ (ب) من الدستور، والمادة٥٥/٢ من القانون الأساسى المتعلق بالمحكمة الدستورية. وبمقتضى هذه النصوص يمكن لكل فرد أن يطلب إلى الدائرة المختصة بنظر هذا النوع من الدعاوى بالمحكمة الدستورية أن تحكم ببطلان أى قانون يمثل انتهاكًا لأحد الحقوق المشار إليها بالمادة ٥٣/٢ من

---

[٢٦٩] **A. LATORRE SEGURA et L. DIEZ-PICAZO, le tribunal constitutionnel espagnol, op-cit PP. 89 - 90.**

الدستور ، وهى مجموعة الحقوق والحريات الأساسية التى تضمنتها المواد ١٣ و ٣٠ من الدستور.

وعلاوة على ذلك، يمكن توجيه الدعاوى الفردية إلى الإجراءات التى تُتخذ تنفيذاً للقانون إذا كان من شأنها أن تمثل انتهاكًا لهذه الحقوق.

وقياسًا للمعاهدات على القوانين العادية يمكن للدعاوى الفردية أن توجه إلى المعاهدات الدولية أو الإجراءات الداخلية المنفذة لها فى القانون الداخلى إذا كان من شأنها أن تمثل انتهاكًا للحقوق الواردة بالمادة ٢/٥٣ سالفة الذكر من الدستور[٢٧٠].

وسوف نرى عند دراستنا لآثار الأحكام الصادرة بعدم دستورية المعاهدات فى إطار الرقابة السابقة أن المحكمة الدستورية الإسبانية ترى بأن الحكم بدستورية المعاهدة فى إطار الرقابة السابقة لا يمنع من خضوعها لأنواع للرقابة عن طريق الدفع الفرعى السابق عرضها [٢٧١].

---

(٢٧٠) راجع بشأن الرقابة عن طريق الدعاوى الفردية فى البرتغال:
- A. LATORRE SEGURA et L. DIEZ-PICAZO, op-cit P. 88 Note 21.

(٢٧١) راجع ما سيأتى بهذا الخصوص.

ثالثا: آثار الحكم الصادر بعدم دستورية المعاهدة فى إطار ما تمارسه المحكمة الدستورية من رقابة سابقة على دستوريتها.

نظم الدستور الإسبانى الصادر فى عام ١٩٧٨ آثار الحكم الصادر بعدم دستورية المعاهدة بصورة تختلف عن الصورة التى نظم بها الدستور البرتغالى هذه المسألة. ففى حين أن المادة ٢٧٩ من دستور البرتغال تقضى بإحالة المعاهدة المحكوم بعدم دستوريتها إلى البرلمان لإعادة التصويت عليها بأغلبية خاصة [٢٧٢] نجد أن المادة ١/٩٥ من الدستور الإسبانى تنص على أنه "ينبغى تعديل الدستور لكى يمكن التصديق على المعاهدات التى تحتوى على بنود تتعارض مع أحكامه". وهذه المادة مستوحاة من المادة ٥٤ من الدستور الفرنسى التى تنص على ضرورة تعديل الدستور لكى يمكن التصديق على المعاهدات أو إقرار الاتفاقات التى تحتوى ولو على بند واحد يناقض أحكامه [٢٧٣].

والتعارض الذى تقصده المادة ١/٩٥ من الدستور الإسبانى بين المعاهدة والدستور يجب أن تستنتجه المحكمة الدستورية نفسها من خلال حكم صادر عنها بناء على دعوى تحركت أمامها بناء على طلب من السلطة المختصة بذلك، وحسب الإجراءات التى حددها الدستور ذاته[٢٧٤]. وعلى ذلك فبدون حكم من المحكمة الدستورية بعدم دستورية المعاهدة لا يمكن لأى من السلطات العامة أن تشرع فى تعديل الدستور مهما كانت درجة وضوح التعارض بين الدستور وأحكام المعاهدة أو الاتفاق الدولى [٢٧٥].

---

(٢٧٢) راجع ما سبق بهذا الخصوص.

(٢٧٣) راجع ما سبق بهذا الخصوص.

(٢٧٤) راجع ما سبق بهذا الخصوص.

(٢٧٥) **Francisco RUBIO LORENTE, révision de la constitution et justice constitutionnelle, Espagne, A.I.J.C, 1994, P. 67.**

وقد خصص الدستور الإسبانى الفصل العاشر منه للحديث عن "تعديل الدستور" وذلك فى المواد من ١٦٦ إلى ١٦٩ منه. وقد نص هذا الدستور على أسلوبين مختلفين للتعديل الدستورى [٢٧٦]:

- الأسلوب الأول يتسم بالبساطة، وقد نصت عليه المادتان ١٦٦ و١٦٧ من الدستور. ولكى يتم تعديل الدستور وفق هذا الأسلوب لابد من موافقة ثلاثة أخماس أعضاء البرلمان، وقد يحتاج الأمر إلى إقرار التعديل عن طريق الاستفتاء الشعبى. ويتم اللجوء إلى هذا الأسلوب لإجراء التعديلات الجزئية للدستور، ولا يمكن اللجوء إليه لتعديل الفصل الإفتتاحى من الدستور والذى يضم المواد من ١ إلى ٩ المخصصة للحديث عن السيادة الوطنية وصفة دولة البرتغال كدولة قانون اجتماعية وعن الديمقراطية وعن الحقوق والحريات التى ضمنها الدستور وأباح اللجوء إلى المحكمة الدستورية عند مخالفتها عن طريق الدعاوى الفردية Recours d'ombaro. فهذه المسائل لا يمكن تعديل الأحكام التى تنظمها إلا عن طريق الأسلوب الثانى أى الأسلوب المعقد لتعديل الدستور.

- والأسلوب المعقد نصت عليه المادة ١٦٨ من الدستور. ويمكن اللجوء إليه لإجراء التعديل الشامل للدستور أو للمسائل المستثناة من تطبيق أسلوب التعديل البسيط والسابقة الإشارة إليها. وبمقتضى هذا الأسلوب يتم حل البرلمان القائم بمجرد موافقته على مشروع تعديل الدستور بأغلبية ثلثى أعضائه، ثم تتم مناقشة مشروع التعديل وإقراره بنفس الأغلبية من قبل البرلمان الجديد ، ويُعرض الأمر بعد ذلك للاستفتاء الشعبى.

---

(٢٧٦) **Francisco RUBIO LORENTE, op- cit, PP. 75 et ss.**

وفى حالة الحكم بوجود تعارض بين المعاهدة والدستور وانعقاد العزم على تعديل الدستور لكى يمكن التصديق عليها فإن الفصل الخاص بالتعديل الدستورى من دستور البرتغال لا يبين أى من أسلوبى التعديل السابقين يجب اتباعه. ومع ذلك يمكن القول بأنه يمكن اللجوء إلى الأسلوب البسيط أو إلى الأسلوب المعقد فى التعديل وذلك بحسب الجزء المطلوب تعديله من الدستور على النحو السابق بيانه.

وعلى أية حال، فقد حدث أول تعديل للدستور لكى يتماشى مع أحكام معاهدة ماستريخت I التى قضت المحكمة الدستورية فى الأول من يوليو ١٩٩٢ بتعارض المادة ٨ (ب) منها مع المادة ٢/١٣ من الدستور. ووجه التعارض أن المادة ٨ (ب) من المعاهدة تمنح للمواطنين الأوروبيين المقيمين على أرض أية دولة من الدول الأعضاء فى الاتحاد، الحق فى التصويت بل والترشيح للانتخابات المحلية فى تلك الدولة ، فى حين أن المادة ٢/١٣ من الدستور كانت تسمح بمنح رعايا الدول الأعضاء فى الاتحاد حق التصويت فقط دون حق الترشيح لهذا النوع من الانتخابات. وبمجرد صدور حكم الدستورية قامت الحكومة تساندها فى ذلك المجموعات البرلمانية للأحزاب السياسية بالتقدم بمشروع لتعديل الدستور على أساس الإجراءات المنصوص عليها فى المادة ١٦٧ منه. وقد تم بالفعل تعديل الدستور فى ٢٧ أغسطس ١٩٩٢ لكى يتماشى مع أحكام المعاهدة [٢٧٧].

ومما هو جدير بالذكر أن الحكومة كانت قد طلبت فى الدعوى التى أقامتها أمام المحكمة الدستورية بحث نقطة وحيدة، وهى معرفة ما إذا كانت المادة ٨ (ب) من الاتفاقية تتعارض مع المادة ٢/١٣ من الدستور. غير أن

---

[٢٧٧] **Enoch ALBERTI, Pierre Bon et Frank MODERNE, chronique, Espagne A.I.J.C, 1992, PP. 419 et ss.**

المحكمة قد ردت على ذلك بأنها لا يمكنها الالتزام بما طالبت به الحكومة، وأنها لابد وأن تبسط يديها على كافة أحكام المعاهدة لبحث مدى توافق أحكامها مجتمعة مع كافة أحكام الدستور [٢٧٨]. ومن وجهة نظر الفقه فإن المحكمة قد أحسنت صنعًا عندما فعلت ذلك، لأن من شأن ذلك إزاحة الشكوك عن كافة أحكام المعاهدة وهو ما يتماشى مع الأهداف المرجوة من الرقابة السابقة ذاتها[٢٧٩].

وفى أحد حيثيات هذا الحكم ذهبت المحكمة إلى أن الحكم الصادر عنها فى هذه المسألة من شأنه أن يمنع مهاجمة المعاهدة ذاتها عن طريق الدعوى الأصلية بعدم الدستورية، غير أنه لا يمنع من الدفع بعدم الدستورية فى المستقبل بمناسبة دعوى مقامة أمام إحدى المحاكم [٢٨٠].

وهذا المسلك من جانب المحكمة الدستورية يتماشى مع مقتضيات نظام الرقابة على دستورية التشريعات، ومن بينها المعاهدات الدولية فى إسبانيا. فالمعاهدات تخضع كما سبق ورأينا لرقابة المحكمة الدستورية عن طريق الدعوى الأصلية، التى تتحرك عن طريق مجموعة من السلطات حددها الدستور على سبيل الحصر، ومنها السلطات المخولة بتحريك الرقابة الوقائية السابقة. ونظرًا لقرب أسلوب الدعوى الأصلية من أسلوب الرقابة السابقة فلا داعى إذن للعودة إلى مهاجمة المعاهدة مرة أخرى لأن النتيجة فى الحالتين واحدة، كما أن المعاهدات، شأنها شأن بقية التشريعات، يمكن الدفع بعدم دستوريتها بعد دخولها فى التطبيق بمناسبة دعوى منظورة أمام القضاء، والدفع

---

(٢٧٨) راجع بشأن هذا الحكم:

- **Enoch ALBERTI, Pierre Bon et Frank MODERNE, op-cit, P. 420.**

(٢٧٩) **Francisco RUBIO LORENTE, Révision de la constitution…. Op-cit, P. 77.**

(٢٨٠) **Frncisco RUBIO LORENTE, Op-cit, P. 77-78.**

بعدم الدستورية حق يقره الدستور الإسبانى كما سبق ورأينا. وعلى ذلك لا يمكن حرمان المتقاضين منه حتى ولو كان قد سبق الحكم بدستورية القاعدة القانونية المطبقة فى القضية فى إطار الرقابة الدستورية السابقة [٢٨١].

وهذا المنطق يتفق مع ما هو معمول به فى البرتغال التى تعرف أسلوبى الرقابة السابقة واللاحقة على دستورية المعاهدات الدولية [٢٨٢]. ويتفق كذلك مع ما هو معمول به فى الدول التى تعتمد أساليبً فى الرقابة على دستورية التشريعات تقترب من الأسلوب البرتغالى والأسلوب الإسبانى، كما هو الحال فى الجزائر والسنغال والكونغو وغيرها من الدول كما سوف نرى فيما بعد[٢٨٣].

وعلى عكس ذلك، فإن المعاهدات التى سبق الحكم بدستوريتها فى إطار الرقابة السابقة لا يمكن إعادة التشكيك فى دستوريتها بعد دخولها فى التطبيق فى الدول التى لا تعتمد سوى أسلوب الرقابة السابقة على دستورية التشريعات كما هو الحال فى فرنسا[٢٨٤]وكما سوف نرى بالنسبة لموريتانيا[٢٨٥].

ولكن هل يمكن القول بأن تعديل الدستور، لكى يمكن التصديق على المعاهدة التى تتعارض مع أحكامه، يمثل الوسيلة الوحيدة التى أقرها الدستور الإسبانى لتنفيذ آثار الحكم الصادر بعدم دستورية المعاهدة .

---

(٢٨١) راجع ما سبق بشأن الدفع بعدم دستورية المعاهدات.
(٢٨٢) راجع ما سبق بهذا الخصوص فى البرتغال.
(٢٨٣) لنا دعوة إلى الحديث عن هذا الأمر بشىء من التفصيل فى هذه الدول وغيرها.
(٢٨٤) راجع ما سبق بهذا الخصوص فى فرنسا.
(٢٨٥) راجع ما سيأتى بشأن نظام الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى موريتانيا.

نعتقد أن الإجابة على هذا السؤال لابد وأن تكون بالنفى، لأن السلطات البرتغالية يمكنها أن تلجأ إلى إعادة المفاوضة من أجل الوصول إلى مشروع للمعاهدة يتفق مع أحكام الدستور إذا كانت هناك رغبة حقيقية فى ذلك، وهذا الحال متصور الحدوث فى كافة الدول التى تعمل بنظام الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية.

المبحث الثانى

تطبيقات الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى النظم القانونة لبعض أوروبا الشرقية.

كان للانتكاسة التى أصابت المذهب الشيوعى فى العقد الثامن من هذا القرن أثرً واضحً على الأنظمة السياسية والدستورية لمعظم الدول التى دارت – منذ نهاية الحرب العالمية الثانية – فى فلك الاتحاد السوفيتى السابق. وكان من الطبيعى أن تتأثر دول أوروبا الشرقية بذلك وهى التى كانت قد تبنت بشكل سافر الأساليب الماركسية فى الحكم والإدارة(٢٨٦).

ففى نهاية الثمانينيات من القرن الحالى، شهدت معظم دول أوروبا الشرقية انتفاضات شعبية عنيفة تهدمت على إثرها أسس الأنظمة السياسية والدستورية السائدة، وتم استبدالها بنظم ومؤسسات جديدة اتخذت من الحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم أحد الأهداف الرئيسية لها. وكان من نتائج ذلك وضع نظم جديدة للرقابة على دستورية التشريعات وإنشاء محاكم دستورية متخصصة تم تنظيمها وتحديد اختصاصاتها وفقًا لأفكار الفقيه النمسوى وزعيم مدرسة فيينا "هانس كلسن"Hans KELSEN.

وكنا قد رأينا أن أفكار "هانز كلسن" تقضى بإسناد مهمة الرقابة على دستورية التشريعات إلى محكمة عليا تتولاها دون سواها من المحاكم، وأن ذلك يؤدى -من وجهة نظر كلسن- إلى وجود تفسير موحد للنصوص الدستورية،

---

(٢٨٦) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع على وجه الخصوص :

- **H. BOGDAN, l'Histoire des pays de L'EST des Origines à nos Jours, Paris, 1990.**
- **S. MILACIC, la démocratie constitutionnelle à l'EST, Essai sur la transition démocratique, université de Bourreau 1, 1991-1992**

وإلى اختفاء القواعد المحكوم بعدم دستوريتها من النظام القانونى. وكانت النمسا من أولى الدول التى طبقت حرفيًا أفكار هذا الفقيه عندما أنشأت أول محكمة دستورية متخصصة فى أوروبا بمقتضى دستورها الصادر فى عام ١٩٢٠، ثم تلتها فى تواريخ لاحقة بقية دول أوروبا الغربية(٢٨٧).

وعندما شرعت دول أوروبا الشرقية فى نهاية الثمانينيات، فى إعادة تنظيم موضوع الرقابة على دستورية التشريعات، اتخذت هى الأخرى من أفكار "هانز كلسن" هاديًا لها؛ فأُنشئت محاكم دستورية تتولى دون غيرها مهمة الرقابة على دستورية التشريعات فى كل من بلغاريا ورومانيا وألبانيا وتشيكوسلوفاكيا ويوغسلافيا وبولندا والمجر. وعن أسلوب خضوع التشريعات لرقابة القاضى الدستورى، جمعت هذه الدول بدرجات متفاوتة بين أسلوبى الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة على دخول التشريع فى التطبيق(٢٨٨).

والملاحظ أن دساتير دول أوروبا الشرقية قد اعتمدت أسلوب الرقابة السابقة غير المباشرة Contrôle indirect على دستورية المعاهدات الدولية؛ ففى كل هذه الدول -ما عدا بولندا- يمكن للمحاكم الدستورية أن تتدخل لمراجعة دستورية قوانين التصديق على المعاهدات، وذلك فى الفترة الفاصلة بين تمام التصويت على القانون فى البرلمان وإجراء التصديق على المعاهدة من السلطة المختصة بذلك. وتتحرك الرقابة بناء على طلب مجموعة من السلطات السياسية حددتها الدساتير على سبيل الحصر. وعلى الرغم من أن هذه الرقابة

(٢٨٧) راجع ما سبق فى مقدمة الفصل الأول من الباب الأول من هذا الكتاب.

(٢٨٨) لمزيد من التفاصيل حول تطور نظم الرقابة على دستورية التشريعات فى هذه الدول راجع:

- **Jean-Pierre MASSIAS socialisme et contrôle de constitutionalité. :example des Etats de L'Est, thèse, université Lille III, 1991 PP 813 et SS.**

لا تنصب مباشرة على مشروعات المعاهدات ذاهما، بل على قوانين التصديق عليها، إلا أن القاضى الدستورى يمكن أن يجد نفسه مضطرًا إلى فحص مدى دستورية الأحكام الموضوعية والإجرائية للمعاهدة ذاهما، فى الحدود السابق ذكرها بالنسبة للقانون الفرنسى والقانونين البرتغالى والإسبانى [٢٨٩].

والرقابة غير المباشرة على دستورية المعاهدات الدولية تتمثل كما قلنا فى إخضاع قوانين التصديق على المعاهدات للرقابة السابقة للقاضى الدستورى، وذلك عن طريق قياسها على القوانين العادية التى تخضع -بعد التصويت عليها وقبل إصدارها- لرقابة القاضى الدستورى. وقد أخذت بهذا الأسلوب دساتير كل من رومانيا والمجر وبلغاريا وتشيكوسلوفاكيا ويوجوسلافيا وألبانيا، فيما عدا بولندا التى لا يعتمد دستورها أسلوب الرقابة السابقة على دستورية التشريعات.

وإذا كانت بولندا قد شذت عن دول أوروبا الشرقية بأن استبعدت الأخذ بنظام الرقابة السابقة على دستورية التشريعات ومنها قوانين التصديق على المعاهدات الدولية مما جعلنا نستبعدها من مجال دراستنا، فإن المجر قد سجلت هى الأخرى حالة من الاختلاف تمثلت فى إخضاع المعاهدات لنظام صارم من الرقابة السابقة تخضع لها ليس فقط قوانين التصديق كما هو معمول به فى بقية دول أوروبا الشرقية، ولكن يشمل أيضًا المعاهدات ذاهما. والملاحظ على الدستور المجرى أنه وسَّع كثيرًا من فرص خضوع المعاهدات للرقابة

---

[٢٨٩] لمزيد من التفاصيل حول موقف دساتير دول أوروبا الشرقية من أسلوبى الرقابة السابقة واللاحقة على دستورية التشريعات راجع :
- جان بيير ماسياس، الرسالة سالفة الذكر، ص ٨١٨ وما بعدها .
- دومينيك روسو، القضاء الدستورى فى أوروبا، المرجع السابق، خصوصًا ص ٢٦ وما بعدها.

السابقة، لكنه فى ذات الوقت أعطى مكانة مميزة فى القانون الداخلى للمعاهدات المقضى بدستوريتها والتى دخلت فعلاً فى التطبيق.

وعلى ذلك فسوف نستبعد بولندا من مجال دراستنا، ونظرًا لخصوصية النظام الذى اتبعته المجر فيما يتعلق بالرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فإننا سوف نخصص له المطلب الثانى من هذا المبحث.

ولما كانت الحلول المعمول بها فى هذا المجال تتطابق فى بقية دول أوروبا الشرقية، من حيث إخضاع المعاهدات للرقابة الدستورية غير المباشرة، أى عن طريق قوانين التصديق عليها مما قد يؤدى إلى بحث دستورية المعاهدات ذاتها من الناحتين الموضوعية والإجرائية، فإننا سوف نعرض فى المطلب الأول من هذا المبحث للحلول المعمول بها فى دولة واحدة فقط هى رومانيا مع ملاحظة أن اختيارنا لها قد تم بصورة عشوائية ولا تحكمنا فيه أية اعتبارات أخرى.

وعلى ذلك، سوف تنقسم دراستنا لموضوع هذا المبحث إلى مطلبين مستقلين على النحو التالى :

المطلب الأول: الرقابة السابقة غير المباشرة على دستورية المعاهدات فى رومانيا.

المطلب الثانى: الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى المجر.

المطلب الأول: الرقابة السابقة غير المباشرة على دستورية المعاهدات فى رومانيا.

اعتمد دستور رومانيا الصادر فى ٨ ديسمبر ١٩٩١ العديد من آليات النظام شبه الرئاسى le régime semi-présidentiel[٢٩٠]. فقد تم تنظيم

---

(٢٩٠) لمزيد من التفاصيل حول معالم النظام السياسى والدستورى فى رمانيا منذ عام ١٩٩١، راجع :
- Bérnard LIME, le Régime Constitutionnel Romain, R.D.P. 1994, PP. 353 et SS.

السلطات العامة فى الدولة بصورة تُضعف إلى حد كبير من مركز رئيس الجمهورية فى مواجهة الحكومة من جهة والبرلمان المكون من مجلس النواب ومجلس الشيوخ من جهة أخرى. وبرغم العلاقة المباشرة التى تربط الشعب برئيس الدولة بسبب اختيار هذا الأخير بأسلوب الاقتراع العام المباشر، توجد الحكومة كهيئة مستقلة استقلالاً شبه تام ومسئولة مسئولية مباشرة تضامنياً وفردياً أمام البرلمان، ويقتصر دور رئيس الدولة فى مواجهتها على إصدار قرارات تعيين الوزير الأول وباقى أعضاء الحكومة من بين أعضاء الحزب أو الائتلاف صاحب الأغلبية البرلمانية، وذلك بعد الاقتراع عليهم بالثقة من البرلمان، مع بقاء رئيس الدولة خارج هذه العملية تمامًا. وكان من نتائج ذلك أن ميز الدستور تمييزًا واضحًا بين اختصاصات رئيس الدولة من جهة واختصاصات الحكومة من جهة أخرى. فالحكومة تمارس الاختصاصات الهامة المتعلقة بوضع وبتنفيذ السياسة الداخلية والخارجية للدولة استنادًا إلى البرنامج الذى حددته وحازت بناء عليه على ثقة البرلمان.

وتنفيذ السياسة العامة للدولة يتم من خلال اجتماعات مجلس الوزراء التى يرأسها الوزير الأول بهدف مناقشة المسائل المتعلقة بالمصالح العليا والتى تنصب أساسًا على مسائل السياسة الخارجية، وتلك المتصلة بالدفاع والأمن العام. ويمكن للوزير الأول السماح لرئيس الدولة بحضور هذه الاجتماعات.

ومع ذلك، فقد منح الدستور رئيس رومانيا ما لرؤساء الدول عادة من اختصاصات تقليدية فى مجال العلاقات الدولية، وإن كان قد جعل اختصاصاته شكلية فى المجال؛ فالرئيس الرومانى يختص "بعقد" المعاهدات الدولية، واختصاصه بذلك يشمل التوقيع والتصديق، مع ملاحظة أن أعمال المفاوضات

تدخل فى اختصاص الحكومة التى تملك كذلك التوقيع على المعاهدات ذات الشكل المبسط كما جرت العادة على ذلك، ويمكنها أن توقع بالوكالة عن رئيس الدولة على المعاهدات الهامة. كما أن رئيس الدولة يختص باعتماد الدبلوماسيين الأجانب لدى رومانيا، وتعيين الممثلين الدبلوماسيين لرومانيا فى الخارج، ولكن اختصاصه بذلك يظل محدودًا للغاية؛ فقراراته تصدر دائمًا بناء على اقتراح من الحكومة، كما تخضع لقاعدة التوقيع المجاور للوزير المختص وهو وزير الخارجية[٢٩١].

أما عن مسألة القمة القانونية للمعاهدات الدولية فى القانون الداخلى لرومانيا فقد عالجتها المادة ١١ من الدستور المخصصة للحديث عن "علاقة القانون الدولى بالقانون الداخلى. وتنص هذه المادة على أن":

١- تلتزم دولة رومانيا بالتنفيذ المنضبط وبحسن نية للالتزامات التى تلقيها على عاتقها المعاهدات الدولية التى تعد طرفًا فيها.

٢- تعتبر المعاهدات التى صادق عليها البرلمان، وفقاً لأحكام الدستور والقانون، جزءاً من القانون الداخلى" [٢٩٢].

والفقرة الأولى من هذا النص تلقى على عاتق رومانيا التزامًا باحترام تعهداها المنبثقة عن المعاهدات الدولية التى تعتبر طرفًا فيها. ولا شك أن اصطلاح "معاهدات" Traités فى هذا النص هو من العموم بحيث يشمل كافة أنواع الالتزامات الاتفاقية من معاهدات. واتفاقيات contevtions، واتفاقات ذات شكل مبسط accords en forme simplifiée ،

---

[٢٩١] برنار ليم، الدراسة سالفة الذكر، ص ٣٦٨.

[٢٩٢] راجع بقية أحكام الدستور الرومانى مترجمًا إلى الفرنسية ومنشورًا فى الحولية الدولية للقضاء الدستورى (A.I.J.C)، ١٩٩٩، ص ٧١٩ وما بعدها.

وقرارات المنظمات الدولية، إلى غير ذلك من القواعد الاتفاقية التى سبق لنا الحديث عنها ونحن بصدد تفسير اصطلاح "التعهد الدولى" Engagement international الذى استخدمه دستور ١٩٥٨ فى فرنسا[٢٩٣].

ولا شك أن الالتزام الذى عبرت عنه الفقرة الأولى من المادة ١١ سالفة الذكر من دستور رومانيا، هو من نوع الالتزامات السياسية، وليس من شأنه أن يساعد على توضيح مسألة القمة القانونية للمعاهدات فى القانون الداخلى، كما أن نص الفقرة الثانية من هذه المادة قد جاء غامضًا؛ فهى تنص على أن المعاهدات التى صودق عليها تعتبر "جزءًا من القانون الداخلى" Partie du droit interne.

ومن خلال ذلك يبدو أن المشرع الدستورى فى رومانيا قد أناط بالفقه والقضاء الدستوريين مهمة تحديد علاقة المعاهدات ببقية القواعد القانونية الداخلية.

غير أن الدستور الرومانى يحتوى على حكم ملفت للنظر، حيث تنص المادة ٢٠ منه والمخصصة للحديث عن المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان على ما يلى:

"١- يتم تفسير وتطبيق النصوص الدستورية المتعلقة بحقوق وحريات المواطن بالتطابق مع الإعلان العالمى لحقوق الإنسان ومع المواثيق والمعاهدات الأخرى التى تعتبر ورمانيا طرفًا فيها.

---

(٢٩٣) راجع ما سبق بشأن تحديد القواعد الدولية الاتفاقية الخاضعة لرقابة الدستورية فى القانون الفرنسى، وذلك فى الباب الأول من هذا الكتاب.

٢- فى حالة وجود تعارض بين المواثيق والمعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان الأساسية والقوانين الداخلية تكون الأولوية للأحكام الدولية."

ونص المادة ٢٠ سالفة الذكر يعبر عن رغبة المشرع الدستورى الرومانى فى إعطاء القواعد الدولية الاتفاقية المتعلقة بحقوق الإنسان الأساسية قيمة القواعد الدستورية الداخلية، بل إنها تعلو على هذه الأخيرة فى حالة التعارض معها.

وعلى أية حال فإن المعاهدات الدولية -مهما كان موضوعها- تخضع لرقابة المحكمة الدستورية فى رومانيا للتأكد من عدم تعارضها مع الدستور، وذلك بصورة غير مباشرة، أى عن طريق إخضاع قوانين التصديق عليها لرقابة هذه المحكمة بعد اعتمادها من البرلمان وقبل إصدارها والتصديق على المعاهدات بصورة نهائية. وقبل أن نعرض لبيان ذلك، سنقوم أولاً بعرض مُبسط لتنظيم واختصاصات المحكمة الدستورية فى رومانيا.

وعلى ذلك فإن دراستنا لموضوع هذا المطلب سوف تنقسم إلى فرعين مستقلين على النحو التالى:

الفرع الأول: تنظيم واختصاصات المحكمة الدستورية فى رومانيا.

الفرع الثانى: الرقابة السابقة غير المباشرة على دستورية المعاهدات فى رومانيا.

الفرع الأول: تنظيم واختصاصات المحكمة الدستورية فى رومانيا.

نعرض فيما يلى لتشكيل المحكمة الدستورية الرومانية وضمانات أعضائها ثم لاختصاصاتها، وذلك فى نقطتين مستقلتين.

أولاً: تشكيل المحكمة الدستورية وضمانات أعضائها.

خصص الدستور الرومانى الصادر فى عام ١٩٩١ الفصل الخامس منه للحديث عن المحكمة الدستورية، فحدد اختصاصاتها ووضع الخطوط العريضة المتعلقة بتنظيمها وأسلوب تعيين وضمانات أعضائها، وكذلك آثار الأحكام الصادرة عنها. ثم أحال بشأن بقية ما يتعلق بهذه المحكمة إلى القانون. وبالفعل صدر القانون رقم ٤٧ فى ١٨ مايو ١٩٩٢ المتعلق بتنظيم المحكمة الدستورية وتحديد عملها [٢٩٤].

وفى فقراتها الأربع عالجت المادة ١٤٠ من الدستور الرومانى مسألة تشكيل المحكمة الدستورية، فنصت فى فقرتها الأولى على أن تشكل المحكمة الدستورية من تسعة قضاة معينين لمدة تسع سنوات غير قابلة للمد أو التجديد. أما الفقرة الثانية فقد أسندت مهمة تعيين هؤلاء القضاة التسعة إلى ثلاث جهات سياسية حددتها على سبيل الحصر؛ فرئيس الجمهورية يختص باختيار ثلاثة قضاة، ويقوم مجلس النواب chambre des députés باختيار ثلاثة آخرين، أما الثلاثة الباقين فيختص باختيارهم مجلس الشيوخ le Sénat . وبمقتضى الفقرة الثالثة من المادة ١٤٠ من الدستور يقوم أعضاء المحكمة، عن

---

(٢٩٤) راجع النص الكامل لهذا القانون باللغة الفرنسية فى" الحولية الدولية للقضاء الدستورى " A.I.J.C، ص ٧٢٤ وما بعدها.

ولمزيد من التفاصيل حول نظام الرقابة على دستورية القوانين فى رومانيا راجع على وجه الخصوص:

- **Mircea CRISTE, la justice constitutionnelle en Roumanie, Thèse, 1995.**
- **Florin Bucur VASILESCU, CHRONIQUE, Roumanie, A.I.J.C, 1995, PP. 983 et SS.**
- برنارليم، الدراسة سالفة الذكر، ص ٣٥٨ وما بعدها.

طريق الاقتراع السرى، باختيار رئيس للمحكمة مرة كل ثلاث سنوات. واشترطت الفقرة الرابعة من هذه المادة ضرورة تجديد أعضاء المحكمة، بنسبة الثلث كل ثلاث سنوات. والملاحظ أن أعضاء المحكمة الدستورية يتم اختيارهم عادة من بين أساتذة القانون بالجامعات فى مختلف التخصصات [٢٩٥].

وعن المستوى العلمى لأعضاء المحكمة، أكدت المادة ١٤١ من الدستور على ضرورة تمتعهم بمستوى عال من التكوين القانونى، وبما لا يقل عن ثمانية عشر عامًا من الخبرة القانونية أو التدريس فى التعليم القانونى العالى. وتحظر المادة ١٤٢ من الدستور الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية والوظائف الأخرى (عامة أو خاصة). كما تؤكد المادة ١٤٣ من الدستور على استقلالية قضاة المحكمة الدستورية، وعدم قابليتهم للعزل أو النقل خلال مدة قيامهم بمهامهم. وقضاة المحكمة الدستورية يتمتعون بنفس حصانة أعضاء البرلمان، كما أنهم يعاملون من ناحية المعاملة الوظيفية معاملة الوزراء[٢٩٦].

ثانيًا: اختصاصات المحكمة الدستورية.

وفيما يتعلق باختصاصات المحكمة الدستورية فقد حددتها المادة ١٤٤ من الدستور. وتقوم المحكمة بممارسة الاختصاصات الآتية:

١- مراجعة دستورية القوانين قبل إصدارها، بناء على طلب من رئيس الدولة أو من رئيس الحكومة أو من رئيس مجلس النواب أو من رئيس مجلس الشيوخ أو من ٥٠ عضواً على الأقل بمجلس النواب أو من ٢٥ عضواً على الأقل بمجلس الشيوخ .

---

(٢٩٥) فلوران فاسيليسكو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٩٨٥- ٩٨٦.

(٢٩٦) فلوران فاسيليسكو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٩٨٦.

وتضيف الفقرة الأولى من المادة ١٧ من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية إلى هذه السلطات "محكمة العدل العليا" Cour Suprême de justice، وهى بمثابة محكمة النقض فى رومانيا.

٢- مراجعة دستورية اللوائح الداخلية لمجلسى البرلمان، بناء على طلب من رئيس مجلس النواب أو من رئيس مجلس الشيوخ، أو طلب من إحدى المجموعات البرلمانية Groupes parlementaires للأحزاب فى البرلمان، أو من ٥٠ عضوًا على الأقل بمجلس النواب أو من ٢٥ عضوًا على الأقل بمجلس الشيوخ.

٣- الفصل فى الدفوع بعدم دستورية القوانين Lois أو المراسيم بقوانين Ordonnances المثارة أمام المحاكم بمناسبة القضايا التى تنظرها.

٤- مراقبة إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية والإشراف على نتائج الانتخاب.

٥- فحص مدى توافر الشروط اللازمة لشغل منصب رئيس الجمهورية بالوكالة وإرسال نتائج فحصها إلى الحكومة والبرلمان.

٦- إبداء الرأى فى المقترحات المتعلقة بوقف رئيس الدولة عن ممارسة اختصاصاته.

٧- مراقبة شرعية تنظيم وسير الاستفتاء العام واعتماد النتائج.

٨- بحث مدى توافر شروط ممارسة المواطنين لحق اقتراح القوانين[٢٩٧].

---

(٢٩٧) يأتى حق المواطنين فى رومانيا فى اقتراح القوانين ضمن ما أخذ به الدستور الرومانى من آليات الديمقراطية شبه المباشرة كما سبق وأشرنا.

٩- البحث فى مدى دستورية قيام الأحزاب السياسية.

ومن خلال استعراض اختصاصات المحكمة الدستورية فى رومانيا يبدو واضحًا مدى تأثر المشرع الدستورى الرومانى بأسلوب الدستور الفرنسى فى تحديد اختصاصات المجلس الدستورى؛ فعلى غرار هذا الأخير تمارس المحكمة الدستورية فى رومانيا طائفتين من الاختصاصات: فهى تمارس الرقابة القضائية على دستورية التشريعات. وعلاوة على ذلك فقد منحها الدستور مجموعة اختصاصات أخرى تبدو من خلالها كهيئة إفتائية رقابية، وتشمل هذه المجموعة كل ما أوردته المادة ١٤٤ سالفة الذكر من اختصاصات فيما عدا الاختصاص بالرقابة على دستورية التشريعات(٢٩٨).

<u>الفرع الثانى: المعالم الرئيسية للرقابة السابقة غير المباشرة على دستورية المعاهدات فى رومانيا.</u>

يمكننا استعراض المعالم الرئيسية للرقابة غير المباشرة على دستورية المعاهدات الدولية فى رومانيا من خلال عرضنا لموضوع وسلطات تحريك الرقابة أمام المحكمة الدستورية، ثم لآثار الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة، وذلك فى نقطتين مستقلتين.

<u>أولاً: موضوع وسلطات تحريك الرقابة السابقة أمام المحكمة الدستورية.</u>

نقصد بموضوع الرقابة السابقة القواعد التى يمكن للمحكمة الدستورية بحث مدى تطابقها مع الدستور فى تاريخ سابق على دخولها فى التطبيق. أما سلطات تحريك الرقابة فهى السلطات التى خولها الدستور الحق فى طلب تدخل المحكمة الدستورية للقيام بهذه المهمة.

---

(٢٩٨) راجع فى ذلك :
- فلوران فاسيليسكو ، الدراسة سالفة الذكر، ص ٩٨٧ – ٩٨٨.
- يرنار ليم ، الدراسة سالفة الذكر، ص ٣٥٩.

أ – موضوع الرقابة .

رأينا عند استعرضنا للمادة١٤٤ من الدستور الرومانى، أن الفقرة الأولى منها تضع فى قائمة اختصاصات المحكمة الدستورية مهمة "... الرقابة على دستورية القوانين قبل إصدارها ...". وتتدخل المحكمة الدستورية فى هذا الفرض فى تاريخ سابق على إصدار القانون، أى قبل تطبيق القانون على المخاطبين بأحكامه. فالمحكمة تمارس إذن رقابة سابقة على دستورية القوانين. والقانون فى هذا المعنى هو القانون العادى Loi ordinaire، والدليل على ذلك أن بقية فقرات المادة ١٤٤عندما تعرضت لمسألة الرقابة على دستورية بقية التشريعات أسمتها باسمها الاصطلاحى، فتكلمت الفقرة ٢ عن الرقابة اللاحقة على دستورية "القوانين" Lois "والمراسيم" Ordonnances، واللوائح الداخلية للمجالس النيابية les règlements intérieurs des assemblées parlementaires.

وتتمكن المحكمة الدستورية من المراجعة السابقة لدستورية المعاهدات من خلال رقابتها السابقة على دستورية القوانين الصادرة من البرلمان بالترخيص للسلطة التنفيذية بالتصديق عليها وتسمى اصطلاحًا بقوانين الترخيص بالتصديق Lois d'autorisation de ratification ، أو تجاوزًا بقوانين التصديق Lois de ratification. أى أن الرقابة التى تباشرها المحكمة على دستورية المعاهدات هى رقابة سابقة غير مباشرة Contrôle indirect، لأن المحكمة يمكنها، من خلال الرقابة على دستورية قانون التصديق، أن تصل بصورة غير مباشرة إلى المعاهدة ذاتها لبحث مدى تطابقها مع أحكام الدستور

من الناحتين الموضوعية والإجرائية [٢٩٩]، وذلك على نحو ما رأينا عند دراسة هذا النوع من الرقابة التى يمارسها المجلس الدستورى الفرنسى[٣٠٠].

والمتأمل فى نص المادة ١٤٤ سالفة الذكر يجد أن الدستور الرومانى لم يفسح المجال للمحكمة الدستورية لكى تراقب بصورة لاحقة مباشرة، مدى دستورية المعاهدات الدولية. إلا أن المحكمة يمكنها أن تجرى هذا النوع من الرقابة ولكن بصورة غير مباشرة أى بعد الدفع بعدم دستورية قوانين التصديق على المعاهدات، وذلك تطبيقًا للفقرة الثالثة من المادة ١٤٤والتى تبيح الدفع بعدم دستورية القوانين والمراسم بقوانين أمام المحاكم بمناسبة دعاوى منظورة أمامها.

<u>ب- السلطات المختصة بتحريك الرقابة.</u>

السلطات المختصة بتحريك الرقابة السابقة على دستورية قوانين التصديق على المعاهدات هى نفس السلطات التى أعطاها الدستور الحق فى طلب تدخل المحكمة للنظر فى مدى تطابق القوانين العادية مع الدستور قبل إصدارها، وهذه السلطات حددها الفقرة (أ) من المادة ١٤٤ بأنها:

- رئيس الدولة.
- رئيس مجلس النواب.
- رئيس مجلس الشيوخ.
- الحكومة ممثلة فى رئيسها.

---

(٢٩٩) دومينيك روسو، المحاكم الدستورية فى أوروبا، المرجع السابق، ص ٩٣.

(٣٠٠) راجع ما سبق فى هذا الخصوص بالباب الأول من هذا الكتاب عند الحديث عن أساليب الرقابة علـــى دستورية المعاهدات فى فرنسا.

– خمسون نائبًا فى مجلس النواب.

– خمسة وعشرون نائبًا فى مجلس الشيوخ.

– محكمة العدل العليا Cour Suprême de Justice[٣٠١]، التى هى بمثابة محكمة نقض فى رومانيا.

ومن الواضح أن هذه السلطات جميعها معنية بعملية عقد المعاهدات وإدخالها فى القانون الداخلى؛ فرئيس الجمهورية هو الذى يقوم بعقد المعاهدات والتصديق عليها، ورئيسا مجلسى البرلمان مسؤولان عن أداء الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان، بما فى ذلك التشريع عن طريق المعاهدات. وقد أحسن المشرع الدستورى صنعًا بأن أتاح للمعارضة البرلمانية الفرصة فى صياغة السياسة الخارجية للحكومة وصياغة أحكام المعاهدات الدولية من خلال إعطاء الحق فى طلب تدخل المحكمة الدستورية لمراقبة مدى دستورية قانون التصديق لخمسين عضوًا فى مجلس النواب ولخمسة وعشرين من مجلس الشيوخ، وهو رقم يتواءم تمامًا مع عدد أعضاء مجلسى النواب والشيوخ، حيث يمثل هذا الرقم ما بين ١٥ و ١٧٪ من عدد الأعضاء فى كل من المجلسين، ومن شأن ذلك أن يسمح للمعارضة البرلمانية بالمشاركة فى صياغة التشريع بمعناه العام من خلال تحريك الرقابة أمام المحكمة الدستورية بالنسبة لمشروعات القوانين التى لم يتم إصدارها بعد، ومن بينها قوانين التصديق على المعاهدات الدولية. وقد لوحظ أن معظم حالات تحريك الرقابة السابقة على مشروعات القوانين ومنها قوانين التصديق على المعاهدات تأتى من جانب الأعضاء المنتمين للمعارضة السياسية فى البرلمان [٣٠٢].

---

[٣٠١] الفقرة الأولى من المادة ١٧ من القانون المتعلق بالمحكمة ا لدستورية فى رومانيا.

[٣٠٢] فلوران فاسيليسكو، الدراسة سالفة الذكر ، ص ٩٨٧.

ثانيًا: آثار الأحكام الصادرة بعدم دستورية المعاهدة.

نظمت المادة ١٤٥ من الدستور مسألة آثار الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية فى مجال الرقابة السابقة على دستورية القوانين بصورة عامة وذلك بالنص على أنه :

١- فى حالات عدم الدستورية التى تنتهى إليها المحكمة تطبيقًا للفقرتين (أ) و (ب) من المادة ١٤٤ من الدستور، يتم رد القانون أو اللائحة إلى البرلمان لإعادة مناقشته والتصويت عليه ثم إصداره، فإذا تم اعتماد نفس النص بأغلبية ثلثى أعضاء كل مجلس على الأقل، فلا يصح الاعتداد بعدم الدستورية ويصبح الإصدار واجبًا.

٢- تعتبر أحكام المحكمة الدستورية ملزمة وتسرى فقط بالنسبة للمستقبل ويتم نشرها فى الجريدة الرسمية لرومانيا".

وفى ضوء هذا النص يمكننا أن نتساءل عن آثار الحكم الصادر بعدم دستورية قانون التصديق على المعاهدة .

من خلال دراستنا للطبيعة القانونية لقوانين التصديق على المعاهدات، نعلم أن هذه القوانين لا تحتوى على أحكام موضوعية، بل إنها قوانين بالمعنى الشكلى تهدف فقط إلى الترخيص للسلطة التنفيذية بالتصديق على المعاهدات وعلى ذلك يصعب تصور أن يكون قانون التصديق هدفًا فى ذاته من وراء طلب تدخل القاضى الدستورى بواسطة الجهة المعنية بذلك. وإنما الهدف يكون عادة هو أحكام المعاهدة ذاتها (موضوعية كانت أو إجرائية)، وما إثارة مسألة عدم دستورية قانون التصديق سوى الطريق غير المباشر للوصول إلى

هذا الهدف، خصوصًا إذا كان الدستور لا يسمح بإخضاع المعاهدات ذاتها الرقابة الدستورية السابقة كما هو الحال فى معظم دول أوروبا الشرقية، وذلك على عكس ما هو معمول به فى فرنسا كما سبق ورأينا.

ومن مظاهر عناية المشرع الرومانى بالرقابة السابقة على دستورية اللوائح الداخلية للبرلمان والقوانين العادية التى لم تدخل بعد فى التطبيق وتقاس عليها قوانين التصديق على المعاهدات قيام المحكمة الدستورية بالنظر فى الطلبات المقدمة إليها فى هذا الصدد فى هيئة جمعية عمومية تشمل كافة الدوائر التى تتكون منها، وذلك على عكس الدفوع بعدم الدستورية الموجهة ضد قوانين دخلت فعلاً فى التطبيق حيث تنظرها دائرة واحدة من دوائر المحكمة مشكلة من ثلاثة قضاه بالإضافة إلى مقرر يقوم رئيس المحكمة بتعيينه[٣٠٣].

وإذا توصلت المحكمة الدستورية بصورة غير مباشرة إلى عدم الدستورية الموضوعية أو الإجرائية للمعاهدة، أو حتى إلى عدم الدستورية الإجرائية لقانون التصديق، فإن المعاهدة ذاتها لا يمكن أن تدخل التطبيق، ولابد من إعادة مناقشتها والتصويت عليها فى البرلمان، ولكن بأغلبية ثلثى أعضائه هذه المرة.

ولكن هل يعنى ذلك أن تمرير البرلمان للمعاهدة بأغلبية خاصة سوف يترتب عليه إعلاء أحكامها على ما يتعارض معها من أحكام داخلية ذات قيمة دستورية؟

نعم يبدو ذلك، لأن تغليب أحكام الاتفاقات الدولية على القواعد الداخلية عامة بما فيها القواعد الدستورية فى حالة التعارض ليس أمرًا غريبًا

---

[٣٠٣] فلوران فاسيليسكو، الدراسة سالفة الذكر ، ص ٩٨٩.

على القانون الرومانى، فقد رأينا أن المادة ٢٠ من دستور رومانيا تنص فى فقرتها الأولى على ضرورة تفسير وتطبيق أحكام الدستور المتعلقة بحقوق الإنسان بصورة تتواءم مع الإعلان العالمى لحقوق الإنسان والمواثيق الأخرى المماثلة التى تُعتبر رومانيًا طرفًا فيها. كما أن الفقرة الثانية من هذه المادة تقضى بأفضلية قواعد القانون الدولى المتعلقة بحقوق الإنسان على "القوانين الداخلية" فى حالة التعارض. ويبدو أن اصطلاح "القوانين الداخلية" فى معنى هذه المادة مأخوذ على اطلاقه بحيث يشمل كافة القوانين الداخلية العادية والدستورية منها على السواء.

المطلب الثانى: الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى المجر.

فى عام ١٩٨٩ صدر دستور جديد فى المجر. وفى الثانى عشر من أكتوبر من نفس السنة صدر القانون رقم ٩٢ المتعلق بالمحكمة الدستورية. ومن خلال نصوص الدستور وقانون المحكمة الدستورية، يتضح أن المجر قد وضعت نظامًا فريدًا فى الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية يعبر عن وعى المشرع الدستورى بأهمية وخطورة المعاهدات وعن تمسكه بالشرعية الدولية بنفس قدر تمسكه بالشرعية الداخلية.

ويتمثل النظام المعمول به فى المجر فى إخضاع المعاهدات الدولية لرقابة صارمة تمارسها المحكمة الدستورية قبل التصديق نهائيًا عليها. فإذا ما انتهت المحكمة إلى دستورية المعاهدة فإن هذه الأخيرة تكتسب مكانة مُميزة فى القانون الداخلى، بحيث يمكن أن تكون مرجعًا للمحكمة الدستورية فى رقابتها

على دستورية القوانين الداخلية، بمعنى أن المعاهدات التى دخلت فعلاً فى التطبيق تكتسب قيمة قانونية تعادل قيمة القواعد الدستورية.

وفى سبيل التعرف على المعالم الأساسية لنظام الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى المجر سنعرض لتشكيل واختصاصات المحكمة الدستورية فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية، ثم لتحريك الرقابة أمامها وآثار الأحكام الصادرة بعدم دستورية المعاهدات، وذلك فى فرعين مستقلين على النحو التالى:

الفرع الأول: تشكيل المحكمة الدستورية واختصاصاتها فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية.

الفرع الثانى: تحريك الرقابة أمام المحكمة الدستورية العليا وآثار الأحكام الصادرة بعدم دستورية المعاهدات الدولية.

الفرع الأول: تشكيل المحكمة الدستورية واختصاصاتها فيما يتعلق بالمعاهدة الدولية.

نعرض فيما يلى لتشكيل المحكمة الدستورية المجرية وضمانات أعضائها ثم لاختصاصاهما فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية، وذلك فى نقطتين مستقلتين.

أولاً: تشكيل المحكمة الدستورية وضمانات أعضهائها.

تتكون المحكمة الدستورية المجرية من خمسة عشر عضوًا يتم انتخاهم جميعًا بواسطة البرلمان (الجمعية الوطنية) بأغلبية ثلثى أعضائها، وذلك عملاً بأحكام المادتين ٣٢ (أ) و ٤ من الدستور. ويجب ألا يقل سن العضو عند الترشيح عن خمس وأربعين سنة، ويستمر فى أداء مهامه حتى سن السبعين. وينبغى – بمقتضى الفقرة الثانية من المادة الخامسة من القانون المتعلق بالمحكمة – أن يكون المرشح لعضويتها من ذوى الكفاءة القانونية العالية، كأن يكون من أساتذة الجامعات أو من الحاصلين على درجة الدكتوراه فى العلوم القانونية أو السياسية، وأن تتوافر لـــه مدة خبرة عملية لا تقل عن عشرين عامًا. وتقضى الفقرة الثالثة من المادة الخامسة من نفس القانون بألا يكون المرشح لعضوية المحكمة قد مارس – خلال السنوات الأربع السابقة على ترشيحه – أى نشاط سياسى كأن يكون عضوًا فى الحكومة أو فى أحد الأحزاب السياسية، أو يكون قد شغل وظيفة قيادية فى الجهاز الإدارى للدولة، مع ملاحظة أن المادة ٥٥ من القانون المتعلق بالمحكمة قد تغاضت عن هذا الشرط بالنسبة لاختيار أول عشرة قضاة بالمحكمة، وذلك نظرًا لتغير الظروف السياسية تمامًا عما كانت عليه قبل عام ١٩٨٩[٣٠٤].

---

[٣٠٤] **Christine GOUAUD, la cour constitutionnelle de la République d'Hongrie, R.D.P. 1993, PP 1247-1248.**

وبمقتضى الفقرة الثالثة من المادة الثامنة من قانون المحكمة الدستورية، يتم انتخاب أعضاء هذه الأخيرة لمدة تسع سنوات، ويمكن إعادة انتخاب العضو لمدة أخرى. ونصت المواد من ٩ إلى ١٥ من ذات القانون على مجموعة من الضمانات التى من شأنها أن تكفل لقضاة المحكمة الدستورية القيام بعملهم بحيدة كاملة، كعدم قابليتهم للعزل أو النقل إلى وظائف أخرى، إلا فى حالة فقدهم لواحد أو أكثر من الشروط التى على أساسها تم انتخابهم لعضوية المحكمة، وعدم الجمع بين عملهم بالمحكمة وأية أعمال أخرى بأجهزة الدولة أو بالأجهزة الخاصة، إلا إذا كان هذا النشاط علميًا أو أدبيًا بحثًا أو متصلاً بالتدريس فى مجال تخصصهم. كما يتمتع أعضاء المحكمة الدستورية بحصانة تعادل الحصانة التى يتمتع بها أعضاء البرلمان، ولا يجوز القبض عليهم أو إيقافهم أو إخضاعهم لأية إجراءات بوليسية أو قضائية إلا فى حالة تلبسهم بارتكاب إحدى الجرائم. ومن الناحية المالية يُعامل رئيس المحكمة الدستورية معاملة رئيس الوزراء، أما باقى الأعضاء فيعاملون معاملة الوزراء [٣٠٥].

ثانيًا: اختصاصات المحكمة الدستورية فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية.

حددت المادة الأولى من القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٨٩ المتعلق بالمحكمة الدستورية المجرية اختصاصات هذه المحكمة فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية عمومًا، وعلى وجه الخصوص بشأن الرقابة على دستوريتها. وتنص هذه المادة على مايلى:

"فى إطار اختصاصاتها تقوم المحكمة الدستورية بالآتى:

---

(٣٠٥) كرستين جوؤد، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٢٤٨ – ١٢٤٩.

أ- المراجعة السابقة لدستورية مشروعات القوانين، والقوانين التى تم التصويت عليها و لم تصدر بعد، واللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، وأحكام الاتفاقيات الدولية.

ب- المراجعة اللاحقة لدستورية القواعد القانونية، أو الأدوات القانونية الأخرى المتعلقة بإدارة شئون الدولة.

ج- مراجعة ما إذا كانت إحدى القواعد القانونية، أو الأدوات القانونية الأخرى المتعلقة بإدارة شئون الدولة، تتعارض مع إحدى المعاهدات الدولية.

د- النظر فى الطلبات المرفوعة إليها والتى يدعى أصحابها فيها اكتشافهم لحالات انتهاك للحقوق التى يتضمنها الدستور.

ه- تقرير حالات عدم الدستورية الناتجة عن الامتناع التشريعى .Omission législative

و- النظر فى مسائل تنازع الاختصاص بين أجهزة الحكومة المركزية وأجهزة الوحدات المحلية، وكذلك حالات تنازع الاختصاص بين أجهزة الوحدات المحلية.

ز- تفسير أحكام الدستور.

ح- الفصل فى كافة المسائل التى يُدخلها القانون فى اختصاصها".

وبمقتضى الفقرة(أ) من نص المادة السابقة، فإن المحكمة الدستورية المجرية تختص بالمراجعة السابقة لدستورية أربع طوائف من القواعد القانونية هى:

- مشروعات القوانين التى يتم إيداعها الجمعية الوطنية ولكن لم يتم التصويت عليها بعد.
- مشروعات القوانين التى تم التصويت عليها من قبل الجمعية الوطنية ولكن لم يتم إصدارها بعد بواسطة السلطة المختصة.
- اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية.
- مشروعات المعاهدات الدولية التى أقرتها الجمعية الوطنية ولكن لم يتم التصديق عليها بعد.

وعلى ذلك، فإن تدخل المحكمة الدستورية يتم فى وقت لا تعتبر فيه أى قاعدة من القواعد سالفة الذكر (بما فيها المعاهدات الدولية) قانونًا من قوانين الدولة. أى أن تدخلها يكون قبل التصديق بالنسبة للمعاهدات الدولية، وقبل الإصدار بالنسبة للقواعد الأخرى [٣٠٦].

وعلاوة على تدخل المحكمة الدستورية لمراقبة دستورية مشروع المعاهدة فى تاريخ سابق على التصديق عليها بمقتضى الفقرة (أ) من المادة الأولى من قانون المحكمة، فإنها تتدخل كذلك فى تاريخ لاحق على التصديق مقتضى الفقرة (جـ)، ولكن تدخلها هذه المرة يكون بغرض المحافظة على أحكام المعاهدات التى يكون قد سبق لها أن دخلت إلى النظام القانونى المجرى، حيث تقوم المحكمة بمراجعة مدى اتفاق أحكام القوانين الداخلية مع أحكام المعاهدات الدولية التى ارتبطت بها المجر، وذلك للتأكد من احترام المشرع المجرى لقواعد المعاهدات الدولية. وهذا النوع من الرقابة يُسمى "برقابة

---

[٣٠٦] جان بيير ماسياس، الرسالة سالفة الذكر، ص ٨٢٢ وما بعدها.

الاتفاقية" Contrôle de conventionnalisme [٣٠٧]. وإقراره بالنسبة للقوانين الداخلية يعنى حرص المشرع الدستورى على عدم تعكير صفو العلاقات الدولية، وذلك عن طريق ضمان عدم مخالفة القوانين الداخلية للقواعد الاتفاقية الدولية. ولا شك أن هذا الاتجاه يعكس تفهمًا واضحاً لموقف القانون والقضاء الدوليين المؤكد على علو القواعد الدولية الاتفاقية على القواعد الداخلية حتى الدستورية منها[٣٠٨].

والواقع أن المشرع المجرى قد أراد من وراء "رقابة الاتفاقية" تلك إسباغ حماية شبه كاملة على القواعد الدولية الاتفاقية التى سبق ودخلت إلى القانون الداخلى بصورة صحيحة.

ويبدو ذلك واضحًا على وجه الخصوص من زيادة عدد السلطات العامة التى من حقها طلب تدخل المحكمة الدستورية للحكم بعدم شرعية القوانين الداخلية التى تتعارض مع المعاهدات الدولية السارية فى المجر[٣٠٩]. فقد منحت المادة ٣/٢١ من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية هذا الحق لكل من :

- الجمعية الوطنية ممثلة فى رئيسها.
- اللجان البرلمانية الدائمة بالجمعية الوطنية.
- رئيس محكمة المحاسبات.
- كل نائب فى الجمعية الوطنية.
- رئيس الجمهورية.

---

[٣٠٧] راجع فى ذلك :
- جان بيير ما سياس،الرسالة سالفة الذكر، ص ٨٣٧ وما بعدها.
- كرستين جوؤد، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٢٥٧ – ١٢٥٩.

[٣٠٨] راجع ما سبق بهذا الخصوص فى مقدمة هذا الكتاب.

[٣٠٩] كرستين جوؤد، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٢٥١ وص ١٢٥٧ وما بعدها.

– النائب العام.

– رئيس المحكمة العليا (محكمة النقض).

الفرع الثانى: تحريك الرقابة أمام المحكمة الدستورية وآثار الأحكام الصادرة بعدم دستورية المعاهدات الدولية.

ينظم الفصل الرابع من القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٨٩ المتعلق بالمحكمة الدستورية إجراءات وآثار الرقابة السابقة على دستورية القوانين والمعاهدات الدولية التى تمارسها هذه المحكمة. وفيما يلى نعرض فى نقطتين مستقلتين لأساليب تحريك الرقابة السابقة ثم لآثار الأحكام الصادرة بعدم دستورية المعاهدات.

أولاً: أساليب تحريك الرقابة أمام المحكمة الدستورية.

يُميز القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية بين أسلوبين لتحريك الرقابة التى تخضع لها القوانين والمعاهدات الدولية، وذلك بحسب رؤيته لتحديد الخصم فى الدعوى الدستورية، أى بحسب ما إذا كان تدخل المحكمة الدستورية سابقاً أم لاحقاً على دخول التشريع أو المعاهدة فى التطبيق.

أ – ففى حالة الرقابة اللاحقة التى تمارسها المحكمة بمقتضى الفقرات (ب)، (جـ)، (د) من المادة الأولى سالفة الذكر من القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٨٩ المتعلق بالمحكمة [٣١٠]،نجد المشرع المجرى يعتمد مفهومًا معينًا لمن لهم الحق فى تحريك الرقابة أمام المحكمة الدستورية. والمعروف أن هذه الأخيرة تتدخل بصورة لاحقه من أجل:

---

[٣١٠] راجع ما سبق عند الحديث عن اختصاصات المحكمة الدستورية فى المجر.

- مراجعة دستورية القواعد القانونية والأدوات القانونية الأخرى المتعلقة بإدارة شئون الدول (فقرة ب من المادة الأولى من قانون المحكمة).
- مراجعة ما إذا كانت إحدى القواعد القانونية، أو الأدوات القانونية الأخرى المتعلقة بإدارة شئون الدولة، تتعارض مع إحدى المعاهدات الدولية (فقرة جـ من المادة الأولى من قانون المحكمة).
- النظر فى الطلبات المرفوعة إليها والتى يدعى فيها أصحابها وجود حالات انتهاك للحقوق التى ينص عليها الدستور (فقرة د من المادة الأولى من قانون المحكمة).

ويكون تدخل المحكمة فى هذه الفروض الثلاثة بعد دخول القاعدة المراد مراجعة دستوريتها فى التطبيق، أى أنها تمارس نوعًا من الرقابة اللاحقة Contrôle a posteriori.

ويكون الحق فى تحريك الرقابة فى الحالات الثلاث السابقة للمتقاضين والقضاة بمناسبة دعوى قائمة، وللنائب العام. كما يمكن، علاوة على من سبق ذكرهم، أن تتحرك المحكمة الدستورية، من تلقاء نفسها لمواجهة حالات مخالفة القواعد القانونية الداخلية لإحدى الاتفاقات الدولية التى سبق ودخلت فى التطبيق فى القانون المجرى[٣١١].

ب - أما فى حالة ما إذا كان تدخل المحكمة الدستورية يتم فى تاريخ سابق على دخول القاعدة الخاضعة للرقابة فى التطبيق، أى فى حالة الرقابة

---

[٣١١] لمزيد من التفاصيل ، راجع:
- جان بيير ماسياس، الرسالة سالفة الذكر ، ص ٨٣٧ وما بعدها.
- كرستين جوؤد، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٢٥٧ – ١٢٥٩.

السابقة Contrôle a priori، فإن المشرع يحدد مجموعة معينة من السلطات السياسية فى الدولة يحق لها وحدها تحريك الرقابة أمام المحكمة، وذلك دون الأفراد بالطبع لأنهم ليسوا معنيين بعد بأحكام التشريع الخاضع للرقابة.

وكنا قد رأينا أن الفقرة (أ)من المادة الأولى من قانون المحكمة الدستورية تنص على اختصاص هذه الأخيرة "بالمراجعة السابقة لدستورية مشروعات القوانين، والقوانين التى تم التصويت عليها ولم تصدر بعد، واللائحة الداخلية للجمعية الوطنية، وأحكام الاتفاقيات الدولية [٣١٢].

وعن السلطات المختصة بتحريك الرقابة أمام المحكمة الدستورية على المعاهدات الدولية، فقد حددتها المادتان ١/٢١ و ١/٣٦ من القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٨٩ المتعلق بالمحكمة الدستورية، وهذه السلطات هى:

- الجمعية الوطنية من خلال لجانها الدائمة.
- خمسون نائبًا فى الجمعية الوطنية.
- رئيس الحكومة.
- مجلس الوزراء.

يحق إذن لأى سلطة من هذه السلطات الأربع طلب تدخل المحكمة الدستورية لمراجعة مدى دستورية أحكام المعاهدة الدولية، التى ثار الشك فى دستوريتها، ويكون طلب تدخل المحكمة فى الفترة الفاصلة بين التصويت

---

(٣١٢) راجع ما سبق عند الحديث عن اختصاصات المحكمة الدستورية فى المجر.

النهائى على أحكام المعاهدة بواسطة البرلمان، والتصديق عليها بصورة نهاية إيذانًا بدخولها فى التطبيق[٣١٣].

والملاحظ فى هذا الصدد، أن القانون لا يفرض على هذه السلطات التدخل لطلب مراجعة دستورية المعاهدات؛ فطلب تحريك الرقابة ليس إلزاميًا ولكنه جوازى. كما أن المحكمة الدستورية لا يمكنها التدخل من تلقاء نفسها لمراجعة دستورية أحكام المعاهدة. لكن على العكس من ذلك فإن لها أن تفعل ذلك إذا تعلق الأمر بمراجعة مدى اتفاق قاعدة قانونية داخلية مع أحكام المعاهدات التى سبق ودخلت فى التطبيق فى إطار ما يُعرف "برقابة الاتفاقية" كما سبق وأشرنا [٣١٤].

والملاحظ أن السلطات سالفة الذكر معنية فى مجملها بعملية التشريع، وكذلك بعقد المعاهدات الدولية وإدخالها إلى القانون المجرى. ويُعبر التوسيع من فكرة أصحاب المصلحة فى الدعوى الدستورية فى هذا الخصوص، عن رغبة المشرع المجرى فى ضمان التطابق التام بين أحكام المعاهدات وأحكام الدستور قبل دخول المعاهدات فى التطبيق، والدليل على ذلك أنه أعلى من شأن المعاهدات التى دخلت القانون المجرى بصورة صحيحة، لدرجة أنه أباح للمحكمة الدستورية التدخل بناء على طلب سلطات معنية، بل ومن تلقاء نفسها، لمراجعة مدى اتفاق القوانين الداخلية مع أحكامها، كما سبق ورأينا.

---

(٣١٣) جان بيير ماسياس، الرسالة سالفة الذكر، ص ٨٦٥.

(٣١٤) راجع فى ذلك:

- جان بيير ماسياس، الرسالة سالفة الذكر، ص ٨٣٧.
- كرستين جوؤد، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٢٥١.

ثانيًا: آثار الأحكام الصادرة بعدم دستورية المعاهدات.

حددت المادة ٢٦ من قانون المحكمة الدستورية المجرية رقم ٩٢ لسنة ١٩٨٩آثار الأحكـــام الصـــادرة عـــن هـــذه المحكمة بصـــورة عـــامة، وذلك بقولها أن:

"١- الأحكام الصادرة عن المحكمة غير قابلة للطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن.

٢- تتمتع أحكام المحكمة الدستورية بصفة الإلزامية فى مواجهة الكافة."

وصفتا "النهائية" و "الإلزام" اللتان تتمتع بهما أحكام المحكمة الدستورية المجرية تنصرفان إلى كافة الأحكام سواء صدرت فى إطار الرقابة السابقة، أو إطار الرقابة اللاحقة على الدستورية[٣١٥].

والرقابة السابقة تنصب كما سبق ورأينا على مشروعات القوانين التى لم يتم التصويت عليها بواسطة الجمعية الوطنية، ومشروعات القوانين التى تم التصويت عليها ولكن لم يتم إصدارها بعد، وكذلك المعاهدات الدولية التى اعتمدتها الجمعية الوطنية ولكن لم يتم التصديق عليها[٣١٦]. وفى كل هذه الحالات فإن صدور الحكم بعدم الدستورية يؤدى إلى استحالة دخول مشروع القانون أو مشروع المعاهدة فى التطبيق حتى تتدخل السلطة المختصة لإزالة وجه أو أوجه عدم الدستورية، وذلك بمقتضى المواد من ٣٠ إلى ٣٦ من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية[٣١٧].

---

(٣١٥) جان بيير ماسياس، الرسالة سالفة الذكر، ص ٨٤٦.
(٣١٦) راجع ما سبق بهذا الخصوص
(٣١٧) كرستين جوؤد، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٢٥٣.

علاوة على ذلك فقد حملت الفقرة الثانية من المادة ٣٦ من قانون المحكمة الدستورية إشارة خاصة لآثار الأحكام الصادرة بعدم دستورية الاتفاقات الدولية. وتنص هذه الفقرة على أنه "إذا قضت المحكمة الدستورية بعدم دستورية الأحكام المطعون فى دستوريتها فى معاهدة دولية، فإن هذه المعاهدة لا يمكن أن تدخل فى التطبيق إلا إذا تدخلت السلطة التى عقدها لإزالة عدم الدستورية".

ونحن نرى أن إزالة عدم الدستورية، التى يتحدث عنها هذا النص، لا يمكن حدوثها إلا بتحرك ذى بعد دولى تقوم به السلطة المختصة بعقد المعاهدات، ويتمثل هذا التحرك إما فى إعادة المفاوضات مع الطرف أو الأطراف الأخرى فى المعاهدة للوصول إلى صياغة تتفق مع أحكام الدستور، وإما فى العدول عن المعاهدة نهائيًا. وهذا التفسير يبدو لنا الأقرب إلى المنطق وكذلك إلى روح النصوص السابقة؛ فالقانون المجرى لا يوحى بضرورة التحرك نحو القانون الداخلى لإزالة عدم الدستورية، كما فعلت المادة ٥٤ من الدستور الفرنسى التى أشارت إلى ضرورة تعديل الدستور لكى يمكن التصديق على المعاهدة التى تتعارض مع أحكامه إذا كانت هناك ضرورة حتمية للتصديق عليها [٣١٨].

---

[٣١٨] راجع ما سبق بهذا الخصوص عند دراسة آثار الحكم الصادر عن المجلس الدستورى الفرنسى بعدم دستورية المعاهدة.

الفصل الثانى
تطبيقات الرقابة القضائية السابقة على دستورية المعاهدات فى النظم القانونية لبعض الدول الإفريقية.

أنتشر أسلوب الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى العديد من دول القارة الأفريقية، والسبب الأكبر فى ذلك هو أن عددًا كبيرًا من الدول الأفريقية كانت فى الماضى مستعمرات فرنسية، علاوة على محاسن هذا النوع من الرقابة. ومن هذه الدول ما أخذت فقط بأسلوب الرقابة السابقة دون غيره مثل موريتانيا والسنغال، ومنها ما أخذت به إلى جانب أسلوب الرقابة اللاحقة مثل الكونغو والجزائر.

وفيما يلى سوف نعرض لتطبيقات نظام الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى بعض دول أفريقيا السوداء قبل أن نعرض لتطبيقاته فى بعض دول المغرب العربى، وذلك فى مبحثين مستقلين على النحو التالى:

المبحث الأول: تطبيقات نظام الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى بعض دول أفريقيا السوداء.

المبحث الثانى: تطبيقات نظام الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى بعض دول المغرب العربى.

المبحث الأول
تطبيقات نظام الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى بعض دول أفريقيا السوداء.

منذ حصولها على الاستقلال وإصدارها لدساتير خاصة بها، عمدت معظم دول أفريقيا السوداء إلى إرساء نظم للرقابة على دستورية التشريعات ومن بينها المعاهدات الدولية. ومن خلال تتبعنا لدساتير تلك الدول، اتضح لنا أن عددًا معينًا منها فقط هو الذى نص على رقابة سابقة وقائية على دستورية المعاهدات. ومن هذه الدساتير ، الدساتير المتعاقبة للكونغو وللسنغال.

وعلى ذلك فسوف نعرض لهذا الموضوع فى السنغال ثم فى الكونغو، وذلك فى مطلبين مستقلين على النحو التالى:

المطلب الأول: الرقابة التى يمارسها المجلس الدستورى فى السنغال.

المطلب الثانى: الرقابة التى يمارسها المجلس الدستورى فى الكونغو.

المطلب الأول: الرقابة التى يمارسها المجلس الدستورى فى السنغال.

شهد نظام الرقابة على دستورية القوانين بالسنغال العديد من التطورات منذ استقلال هذا البلد فى عام ١٩٦٠ وحتى الآن؛ ففى الفترة ما بين ١٩٦٠ و١٩٩٢ أسندت مهمة مراقبة دستورية التشريعات إلى "المحكمة العليا" التى ظلت تمارس وحدها نوعًا من الرقابة الدستورية السابقة. وفى عام ١٩٩٢ تم إنشاء المجلس الدستورى الذى أصبح منذ ذلك التاريخ يمارس على التشريعات نوعين من رقابة الدستورية: الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة.

وفيما يلى نعرض لكيفية إخضاع المعاهدات الدولية لرقابة القاضى الدستورى السنغالى قبل وبعد عام ١٩٩٢. وذلك فى فرعين مستقلين على النحو التالى:

الفرع الأول: رقابة المحكمة العليا السابقة على دستورية المعاهدات الدولية حتى عام ١٩٩٢.

الفرع الثانى: خضوع المعاهدات الدولية لرقابة المجلس الدستورى السابقة واللاحقة منذ عام ١٩٩٢.

الفرع الأول: رقابة المحكمة العليا السابقة على دستورية المعاهدات الدولية حتى عام ١٩٩٢.

فى عام ١٩٦٠ أنشئت المحكمة العليا La cour suprême التى كان من بين اختصاصاتها المراجعة السابقة لدستورية القوانين العادية والقوانين الأساسية والمعاهدات الدولية(٣١٩).

ففيما يتعلق بالقوانين العادية، كان تحريك الرقابة أمام المحكمة العليا يتم فقط عن طريق رئيس الجمهورية الذى كان يلتزم بتحويل القانون -قبل إصداره- إلى المحكمة العليا لمراجعة مدى توافق أحكامه الإجرائية والموضوعية مع الدستور. وظل رئيس الجمهورية يحتكر هذا الحق حتى عام ١٩٧٨ حيث تم تعديل الدستور بغرض منح هذا الحق لخمسة عشر نائبًا فى البرلمان، ثم حدث تعديل دستورى آخر فى عام ١٩٨١ كان من نتائجه منح هذا الحق لعُشر أعضاء البرلمان الذى كان يتكون فى هذا الوقت من ١٢٠ نائبًا. وتحريك الرقابة كان إلزاميًا بالنسبة لرئيس الدولة إلا أنه كان جوازيًا بالنسبة لأعضاء البرلمان.

أما عن القوانين الأساسية، فكان رئيس الدولة يلتزم بتحويلها قبل إصدارها للمحكمة العليا، وذلك طبقًا المادة ٦٧ من دستور ١٩٦٠ الذى لم يكن يمنح البرلمانيين الحق فى ذلك، وإن كان جانب كبير من الفقه قد ذهب إلى إمكانية قيام البرلمانيين بذلك قياسًا على حقهم فى تحريك الرقابة بالنسبة للقوانين العادية وذلك لاتحاد العلة.

وعن المدة التى كان ينبغى خلالها طلب تدخل المحكمة العليا، فقد كانت قصيرة نسبيًا، حيث كان على رئيس الجمهورية أن يطلب تدخل المحكمة العليا خلال ستة أيام اعتبارًا من تاريخ تقديم القانون الأساسى أو القانون العادى

---

(٣١٩) لمزيد من التفاصيل حول تشكيل واختصاصات هذه المحكمة راجع:

- **Michel AURILLAC, Naissance de la cour suprême au Sénégal, in "les cours suprêmes en Afrique", tome I, paris économica, 1988, PP. 73 et SS.**
- **Osman CAMARA, la cour suprême au Sénégal, in "les cours suprêmes en Afrique" tame I, op-cit PP. 307 et SS.**
- **Salifou SYLLA et serigne DIOP, les compétences de la cour suprême au Sénégal en matières constitutionnelles, in "les cours, Suprêmes en Afrique". Tome I, op-cit, PP. 313 et SS.**
- **Max GOUNELLE, la cour suprême dans le système politique sénégalais, in "les cours suprêmes," en Afrique, Paris, économica tome II, 1989, PP. 142 et SS.**

إليه بهدف إصداره. وعن البرلمانين فكان لابد أن يتحركوا - إن شاءوا - خلال ستة أيام أيضًا، ولكن اعتبارًا من تاريخ تمام التصويت على مشروع القانون فى البرلمان[٣٢٠].

وبالنسبة للرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فقد كانت المادة ٧٨ من الدستور السنغالى تنص على أنه "إذا قضت المحكمة العليا بأن تعهدًا دوليًا معينًا يحتوى على حكم مخالف للدستور فإن الترخيص بالتصديق عليه أو إقراره لا يمكن أن يحدث إلا بعد تعديل الدستور".

والمادة ٧٨ من دستور السنغال كانت تطابق تمامًا المادة ٥٤ من الدستور الفرنسى وإن كانت تختلف عن هذه الأخيرة فى أنها لم تكن تحدد السلطات التى كان يحق لها طلب تدخل المحكمة العليا لمراجعة دستورية التعهد الدولى Engagement International[٣٢١]. وأمام ذلك فقد ذهب الفقه إلى أنه يجب ، لتحديد هذه السلطات، الرجوع إلى المرسوم بقانون رقم ١٧-٦٠ الصادر فى ٣ سبتمبر ١٩٦٠ والمتعلق بالمحكمة العليا؛ فقد كانت المادة ٣٠ المعدلة من هذا المرسوم تنص على أن "الدعاوى المتعلقة بعدم دستورية القوانين والمعاهدات الدولية يتقدم بها رئيس الجمهورية أو عدد من البرلمانيين لا يقل عن عُشر أعضاء الجمعية الوطنية ... " ويعنى ذلك أن السلطات التى كان يحق لها طلب تدخل المحكمة العليا للنظر فى دستورية القوانين فى السنغال هى نفسها التى كان يحق لها أن تفعل ذلك بالنسبة للمعاهدات[٣٢٢].

وكما رأينا فإن المادة ٧٨ سالفة الذكر من الدستور السنغالى كانت قد علقت التصديق على المعاهدة المخالفة للدستور أو إقرارها على تعديل الدستور ذاته. وهذا يعنى -كما سبق ورأينا بشأن الحلول المعمول بها فى فرنسا- أن السلطات العامة كانت تجد نفسها أمام خيارين: إما أن تعدل عن المعاهدة

---

(٣٢٠) راجع فى تفاصيل ذلك:
- ساليفو سيلا وسيرين ديوب ، الدراسة سالفة الذكر، ص ٣٢٦ وما بعدها.
- ماكس جونيل، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٩٥ وما بعدها.

(٣٢١) راجع ما سبق فى هذا الشأن بالنسبة لفرنسا.

(٣٢٢) ساليفو سيلا وسيرين ديوب، الدراسة سالفة الذكر، ص ٣٣٠.

نهائيًا أو تعيد المفاوضة بشأنها بهدف جعل أحكامها أكثر اتفاقا مع الدستور، وإما أن تقوم بتعديل الدستور لكى يتواءم مع أحكام المعاهدة إذا كانت هناك ضرورة حتمية للتصديق عليها، فهذا هو نفس الحل المعمول به فى فرنسا[٣٢٣].

الفرع الثانى: خضوع المعاهدات لرقابة المجلس الدستورى السابقة واللاحقة اعتبارًا من عام ١٩٩٢.

ظلت المحكمة العليا السنغالية تمارس رقابتها السابقة على دستورية القوانين والمعاهدات الدولية فى الحدود السابقة حتى تعديل الدستور السنغالى فى الثلاثين من مايو ١٩٩٢. وكان من آثار هذا التعديل إنشاء المجلس الدستورى conseil constitutionnelالذى يمارس -منذ ذلك التاريخ- المهام التى كانت تمارسها المحكمة العليا منذ عام ١٩٦٢ فى الرقابة على دستورية القوانين والمعاهدات الدولية.

وتقديرًا من المشرع الدستورى السنغالى لمحاسن الرقابة السابقة على دستورية القوانين والمعاهدات الدولية، فقد قرر إبقاءها كى يمارسها المجلس الدستورى كما كانت تمارسها من قبل المحكمة العليا، ولكنه زاد على ذلك بأن أدخل أيضًا نظام الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين والمعاهدات الدولية وذلك بالمادة ١/٢٠ من القانون المتعلق بالمجلس الدستورى.[٣٢٤] والرقابة اللاحقة توجد كما سوف نرى فى الكونغو، وفى الجزائر. ولكن على عكس ما هو معمول به فى السنغال حيث يفضى فحص المجلس الدستورى لدستورية المعاهدات عن إصداره أحكامًا Jugementsبالدستورية أو بعدم الدستورية، فإن سلطات القاضى الدستورى فى الكونغو وفى الجزائر تتوقف عند حد إصدار آراء غير ملزمة بدستورية أو بعدم دستورية المعاهدة.

---

(٣٢٣) راجع ما سبق بشأن آثار الحكم الصادر بعدم دستورية المعاهدة فى القانون الفرنسى.

(٣٢٤) فيما يتعلق بهذا التعديل وما أحدثه من تغيرات فى القضاء الدستورى بالسنغال، راجع على وجه الخصوص:

- **Mayacine DIAGNE, LA mutation de la justice constitutionnelle en Afrique : l'example du conseil Constitutionnel senegalis, A.I.J.C, 1996, PP 411 et SS.**

المطلب الثانى: الرقابة السابقة التى يمارسها المجلس الدستورى فى الكونغو.

أسندت دساتير الكونغو المتعاقبة –من ١٩٦٢ إلى ١٩٨٤– إلى المحكمة العليا La cour Suprême مهمة الرقابة على دستورية الأعمال التشريعية Actes législatifs والأعمال اللائحية actes réglementaires والمعاهدات الدولية traités internationaux. وكانت هذه الطوائف الثلاث من التشريعات تخضع للرقابة السابقة للمحكمة العليا فيما بين عامى ١٩٦٢ و ١٩٧٣ ثم أصبحت تخضع لرقابتها اللاحقة كذلك إعتباراً من عام ١٩٧٣[٣٢٥].

فحتى عام ١٩٨٤، كانت المادة ١٠٦ من دستور الكونغو تنص على تدخل المحكمة العليا بناء على طلب بعض السلطات العامة فى الدولة لمراجعة مدى توافق المعاهدة مع أحكام الدستور. فإذا كانت المحكمة تقوم بذلك فى إطار اختصاصها بالرقابة السابقة، ولم تكن المعاهدة قد دخلت بعد التطبيق فإنه كان عليها أن تصدر فقط رأيًا بعدم التصديق عليها Avis de non ratification، أما إذا كانت المعاهدة قد دخلت بالفعل فى التطبيق فإن دور المحكمة كان يقتصر على الإعلان عن حالة تعارضها مع الدستورDéclaration de non constitutionnalité دون أن يصل بها الأمر إلى أن تقضى فعلاً بعدم دستوريتها فى صورة حكم Jugement صادر بعدم الدستورية[٣٢٦].

وفى الثالث والعشرين من أغسطس ١٩٨٤، حدث تعديل دستورى فى الكونغو تم بمقتضاه إنشاء المجلس الدستورى conseil constitutionnelالذى أسندت إليه المهام التى كانت تقوم بها المحكمة العليا فى مجال الرقابة على دستورية التشريعات بما فيها المعاهدات الدولية التى تخضع منذ ذلك الوقت لرقابة المجلس قبل التصديق عليها ودخولها فى التطبيق وكذلك

---

(٣٢٥) انظر فى تفصيل ذلك :
- **Jean – marie BRETON et makoundzi WOLO, l'organisation et le régime du contrôle de constitutionnalité en République de CONGO de 1962, à 1982 in « les Cours suprêmes en Afrique ». tome II, 1989. PP. 75 et SS.**

(٣٢٦) جان – مارى بروتون وماكونزى وولو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٨٥.

فى تاريخ لاحق على ذلك أى بعد تمام التصديق عليها واعتبارها قانونًا من قوانين الدولة(٣٢٧).

وفيما يتعلق بالرقابة السابقة، فإن المعاهدات بعد إقرارها من البرلمان وقبل التصديق عليها يمكن أن تخضع -بناء على طلب الحكومة- للمجلس الدستورى من أجل مراجعة مدى مطابقتها للدستور. وتحريك الرقابة فى هذا الصدد ليس أمرًا وجوبيًا بالنسبة للحكومة، وإنما هو أمر جوازى فإن شاءت فعلت وإن لم تشأ امتنعت (٣٢٨) وبمقتضى نص المادة ١١٩ من الدستور والمادة ٣٦ من قانون المجلس الدستورى، فإن دور هـــذا الأخير -إذا ما اكتشف وجود تعارض بين المعاهدة والدستور- يقتصر على إصدار "رأى بعدم التصديق Avis de non ratification وبذلك يكون قد رمى الكرة إلى ملعب السلطات القائمة على عقد المعاهدات وإدخالها فى القانون الداخلى لكى تقوم هى نفسها بجعل مشروع المعاهدة أكثر اتفاقا مع الدستور (٣٢٩).

أما فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة على دستورية المعاهدات فيتُصور حدوثها بعد التصديق على المعاهدة ودخولها بالفعل فى التطبيق. ويتم ذلك بالأسلوبين الآتين:

١- أسلوب الدعوى الأصلية. وعن طريقه يمكن لرئيس الجمهورية أو رئيس الجمعية الوطنية أو ثلثي أعضاء الجمعية الوطنية أن يطلبوا إلى المجلس الدستورى التدخل للفصل فى مدى دستورية معاهدة مطبقة فعلاً فى القانون الداخلى. ويتعين على المجلس أن يُصدر حكمًا فى هذا الخصوص، فى خلال ثلاثة أشهر يمكن إنزالها إلى ثلاثين يومًا فى حالة الضرورة. وعلى حسب نصوص الدستور، إذا قضى المجلس بعدم دستورية المعاهدة فإن ذلك يؤدى إلى إسقاطها من النظام القانونى الداخلى(٣٣٠).

---

(٣٢٧) جان – مارى يروتون وماكونزى وولو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٨٥ وما بعدها.
(٣٢٨) جان – مارى يروتون وماكونزى وولو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٩٣.
(٣٢٩) جان – مارى يروتون وماكونزى ولو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٩٣.
(٣٣٠) جان – مارى بروتون ومالونزى وولو، الدراسة سالفة الذكر ، ص ٩٣.

- أسلوب الدفع الفرعى. ومن خلاله يمكن للأطراف فى قضية منظورة أمام إحدى المحاكم، أن يثيروا مسألة عدم دستورية المعاهدة التى يمكن تطبيق أحكامها عليهم، وما على المحكمة إلا أن توقف الفصل فى النزاع الأصلى، وتحيل الدفع بعدم الدستورية للمجلس الدستورى للفصل فيه. وإذا رأى المجلس عدم دستورية المعاهدة فإنه لا يمكن تطبيقها على القضية التى أثيرت دستوريتها بمناسيبها[٣٣١] وللحكم بعدم الدستورية فى هذا الفرض حجية نسبية، على عكس الحكم الصادر فى إطار الدعوى الأصلية الذى يتمتع بحجية مطلقة[٣٣٢].

والواقع أن إخضاع المعاهدات للرقابة اللاحقة يُعد من الأمور الغريبة التى لا يمكن أن تسلم من النقد لما يرتبه من مشاكل قانونية وسياسية عديدة سبقت الإشارة إليها فى أكثر من مناسبة من هذا المؤلف، وهى ذات الأسباب التى أدت إلى إخضاع المعاهدات الدولية لنظام الرقابة الدستورية السابقة.[٣٣٣]

(٣٣١) جان – مارى بروتون وماكونزى وولو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٩٣.
(٣٣٢) جان – مارى بروتون وماكونزى وولو، الدراسة سالفة الذكر، ص ٩٣.
(٣٣٣) راجع ما سبقت الإشارة إليه بهذا الخصوص فى المقدمة العامة لهذا الكتاب.

المبحث الثانى
الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات فى بعض دول المغرب العربى

تأثرت دول المغرب العربى تأثرًا ملحوظًا بالتجربة الفرنسية فى الرقابة على دستورية التشريعات، فأقرت جميعها إمكانية إخضاع مشروعات القوانين لرقابة القاضى الدستورى بعد التصويت عليها وقبل إصدارها بصورة نهائية. على أن بعض هذه الدول قد أفردت، علاوة على ذلك، تنظيمًا خاصًا لأسلوب الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات كما فى هو الحال الجزائر وموريتانيا.

وقبل أن نعرض لتجربة هذين البلدين فى مجال الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات، فإننا سنعرض لتطبيقات نظام الرقابة السابقة على دستورية التشريعات بصورة عامة فى دول المغرب العربى، وسيكون ذلك فى مطلبين مستقلين على النحو التالى:

المطلب الأول: نظرة عامة على نظام الرقابة السابقة على دستورية التشريعات فى دول المغرب العربى.

المطلب الثانى: الرقابة السابقة التى يمارسها المجلس الدستورى على دستورية المعاهدات فى كل من موريتانيا والجزائر.

المطلب الأول: نظرة عامة على نظام الرقابة السابقة على دستورية التشريعات فى دول المغرب العربى.

ليست فكرة الرقابة على دستورية التشريعات بالفكرة الغريبة على دول المغرب العربى، فهذه الدول تعرف هذا النظام وتعمل به فى نظمها القانونية ولكن بأساليب خاصة وبدرجات متفاوتة [٣٣٤].

---

(٣٣٤) فيما يتعلق بموضوع الرقابة على دستورية التشريعات فى دول المغرب العربى بوجه عام، راجع على وجه الخصوص:

ففى تونس، يوجد مجلس دستورى تم إنشاءه بمرسوم رئاسى صادر فى ١٦ ديسمبر ١٩٨٧، ويخضع تنظيم هذا المجلس وتحديد اختصاصاته لقانون صدر فى ١٨ إبريل ١٩٩٠. ويختص هذا المجلس بإبداء الرأى فى مدى توافق مشروعات القوانين، التى لم تصدر بعد، مع الدستور(٣٣٥). ويبدو أنه لا يوجد فى النصوص المتعلقة بهذا المجلس ما يوحى بأنه يختص بمراجعة دستورية المعاهدات الدولية. وكل ما يمثله إنشاء هذا المجلس من وجهة نظرنا هو أنه خطوة هامة على طريق إنشاء نظام حقيقى للرقابة على دستورية القوانين فى تونس.

وفى المملكة المغربية، كانت الدائرة الدستورية للمحكمة العليا تختص حتى عام ١٩٩٢بمراجعة دستورية القوانين الأساسية واللوائح الداخلية للمجالس التشريعية، وذلك بعد التصويت عليها وقبل إصدارها. وكان الهدف من هذه الرقابة هو ضمان احترام القواعد الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطة التشريعية والحكومة فيما يتعلق بعملية التشريع، من الناحتين الإجرائية والموضوعية. وكان المختص بتحريك الرقابة بشأن هاتين الطائفتين من القواعد القانونية. هو الوزير الأول الذى كان يلتزم بذلك قانونًا، فلم تكن المسألة جوازية بالنسبة لــــه. وكانت الدائرة الدستورية تصدر أحكامها فى خلال شهر من تاريخ الطلب ، على أن تخفض هذه المدة إلى ستة أيام فى حالة الضرورة (٣٣٦).

وفى الرابع من سبتمبر ١٩٩٢، حدث تعديل دستورى فى المغرب تم بمقتضاه تحديث القضاء الدستورى المغربى، وذلك بإنشاء "المجلس الدستورى" الذى منحته المادة ٢١ من الدستور اختصاصًا بالرقابة على دستورية اللوائح الداخلية للمجالس التشريعية والقوانين الأساسية والقوانين العادية. وقد حل هذا المجلس محل الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا، ويمارس منذ عام ١٩٩٢

- **Rafaa BENNACHOUR et Abdel – Salem LACHAL, Maghreb : le contrôle de la constitutionnalité de lois, (état de question), A.I.J.C, 1991, PP. 637 et SS.**

(٣٣٥) راجع، فيما يتعلق بهذا المجلس: رفاعة بن عاشور، الرقابة على دستورية القوانين فى تونس، وتطوراتها فى نهاية ١٩٨٧، المجلة التونسية للقانون ، ١٩٨٨، ص ١٩٩ وما بعدها.

(٣٣٦) رفاعة بن عاشور وعبد السلام لاشال، الدراسة سالفة الذكر، ص ٦٥٢ – ٦٥٣.

الاختصاصات التى كانت تمارسها فى مجال الرقابة على دستورية القوانين. ويتم تدخل المجلس بناء على طلب مجموعة من السلطات حددها المادة ٨١ من الدستور، وذلك فى الفترة الفاصلة بين التصويت على مشروع القانون بواسطة البرلمان وإصداره من قبل الملك. وعلى عكس ما رأينا بشأن تحريك الرقابة أمام المجلس الدستورى التونسى وما سوف نرى بشأن المجلس الدستورى الجزائرى، والمجلس الدستورى الموريتانى، فإن الدستور المغربى قد منح الحق فى تحريك الرقابة أمام المجلس الدستورى إلى عدد كبير من السلطات السياسية المعنية بعملية التشريع فى المغرب [٣٣٧].

والملاحظ أن الدستور المغربى لم يمنح المجلس الدستورى أية اختصاصات فى مجال الرقابة على دستورية المعاهدات [٣٣٨]، إلا أن هذا الدستور يحتوى منذ صدوره فى عام ١٩٧٢ على آلية خاصة يمكن اعتبارها بحق وسيلة هامة لحماية قواعد الدستور من أحكام المعاهدات التى قد تتعارض معه؛ فالمادة ٣١ منه تنص على أن "المعاهدات التى من شأنها إهدار أحكام الدستور يجب إقرارها بالأغلبية اللازمة لتعديل الدستور" وهذا النص لا يُشرك القاضى الدستورى فى هذه المسألة، إلا أنه يعبر عن استشعار المشرع الدستورى المغربى لخطورة المعاهدات الدولية ورغبته فى حماية الدستور مما قد يتعارض معه من أحكامها [٣٣٩].

علاوة على ذلك نظن أن المعاهدات الدولية يمكن أن تخضع لرقابة المجلس الدستورى المغربى، ولكن بصورة غير مباشرة، أى عن طريق إخضاع قوانين التصديق عليها لرقابة المجلس الدستورى، وذلك عن طريق قياسها على القوانين العادية.

---

(٣٣٧) للمزيد من التفاصيل حول المجلس الدستورى المغربى، راجع :

- **Abdlel Khalek BERAMDANE, considérations sur le conseil constitutionnel marocain, A.I.J.C, 1996, PP.71 et SS.**

(٣٣٨) عبد الخالق بن رمضان، الدراسة سالفة الذكر، ص ٩٤- ٩٥.

(٣٣٩) لمزيد من التفاصيل حول المادة ٣١ من دستور المملكة المغربية ، راجع:

Hassan OUSANI-SHAHDI ;

***La pratique marocaine du droit des traités, paris, L.G.D.J, 1982, P. 338 et SS.**

***L'article 31 de la constitution et le droit des traités, Revue marocaine du droit, 1982, No. 1 PP. 87 et SS.**

المطلب الثانى: الرقابة السابقة التى يمارسها المجلس الدستورى على دستورية المعاهدات فى الجزائر وموريتانيا.

الجزائر وموريتانيا أقرتا صراحة تطبيق نظام الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية، إلى جانب تطبيقه على بقية التشريعات كسائر دول المغرب العربى.

ونعرض فيما يلى لرقابة المجلس الدستورى السابقة على دستورية المعاهدات الدولية فى كل من الجزائر منذ عام ١٩٨٩ وموريتانيا منذ عام ١٩٩١، وذلك فى فرعين مستقلين على النحو ا لتالى:

الفرع الأول: الرقابة السابقة التى يمارسها المجلس الدستورى فى الجزائر على دستورية المعاهدات منذ عام ١٩٨٩.

الفرع الثانى: الرقابة السابقة التى يمارسها المجلس الدستورى فى موريتانيا على دستورية المعاهدات منذ عام ١٩٩١.

الفرع الأول: الرقابة السابقة التى يمارسها المجلس الدستورى فى الجزائر على دستورية المعاهدات منذ عام ١٩٨٩

لم يكن الدستور الجزائرى الصادر فى عام ١٩٧٦ يسمح بممارسة الرقابة على دستورية التشريعات خارج إطار البرلمان (المجلس الوطنى الشعبى)؛ فقد كان هذا المجلس يمارس نوعًا من الرقابة السياسية الذاتية السابقة على دستورية التشريعات التى يختص بسنها، وكانت هذه الرقابة تتم من خلال عمليتين أساسيتين:أولاً، من خلال عملية فنية Opération technique تقوم بها اللجان الدائمة بالمجلس، وتتمثل فى دراسة ما تم التصويت عليه من مشروعات القوانين بواسطة البرلمان بهدف معرفة مدى تطابقها مع الدستور. أما العملية الثانية فهى عملية سياسية Opération politique وكانت تتمثل فى إلغاء الأحكام التى رأت اللجان عدم دستوريتها، وذلك بقرار مشترك من مكتب المجلس التشريعى والحكومة. واشتراك الحكومة فى هذا الشأن كان يجد

تبريره فى أن تعديلات القوانين كان لابد من الموافقة عليها من الحكومة ومكتب المجلس على السواء [٣٤٠].

وظل هذا الوضع قائمًا حتى الثالث والعشرين من فبراير ١٩٨٩، أى تاريخ دخول الدستور الحالى فى التطبيق بالجزائر. وينص هذا الدستور فى المادة ١٦٥ منه على إنشاء مجلس دستورى، من بين مهامه إبداء الرأى Avis حول دستورية مشروعات القوانين والمعاهدات الدولية، قبل إصدارها أو التصديق عليها، أو الحكم فى مسألة دستوريتها بعد دخولها فى التطبيق.

وفى هذا الخصوص تنص الفقرة الأولى من المادة ١٦٥ من الدستور على أن "يفصل المجلس الدستورى، بالإضافة إلى الاختصاصات التى خولتها إياه صراحة أحكام أخرى فى الدستور، فى دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأى قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار فى الحالة العكسية.......[٣٤١].

ويظهر من هذا النص أنه ليست فقط المعاهدات التى خضعت للتصويت البرلمانى و لم يتم التصديق عليها هى الخاضعة للرقابة. وإنما تخضع لرقابة المجلس الدستورى كذلك المعاهدات التى دخلت فعلاً فى التطبيق، بما يعنى أن المعاهدات الدولية تخضع فى الجزائر لرقابة الدستورية السابقة قبل التصديق عليها ثم للرقابة اللاحقة على نفاذ المعاهدة بتمام التصديق عليها. وكل ما هناك أنه فى إطار الرقابة السابقة لا يصدر المجلس الدستورى أحكامًا قضائية بل آراءً غير ملزمة للسلطات العامة، أما فى إطار الرقابة اللاحقة فإنه يصدر أحكامًا قضائية بدستورية أو بعدم دستورية المعاهدة.

---

[٣٤٠] لمزيد من التفاصيل،راجع : محمد إبراهيمى، الرقابة التى يمارسها المجلس الوطنى الشعبى، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد ٢١ رقم ٢، يونيو ١٩٨٤، ص ٤٠٣ وما بعدها.

[٣٤١] يمارس المجلس الدستورى اختصاصات أخرى عديدة يبرز من خلالها كقاضى للانتخابات، وضابط لعلاقة السلطات العامة ببعضها البعض، وأنظر فى تفاصيل ذلك:

- Omar BENDOUROU, le conseil constitutionnel algérien, R.D.P. 1991, PP. 1617 et SS.
- Rafaa BENACHOR, le conseil constitutionnel algérien, A.I.J.C, 1989, Tome I, P. 639 et. SS
- محمد كحوله ، الرقابة على دستورية القوانين فى إطار عمل المجلس الدستورى، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ١٩٩٠، ص ٦٦٦ وما بعدها.

ويبدو أيضًا من نص المادة ١٦٥ سالفة الذكر، أن ما ينطبق على المعاهدات ينطبق كذلك على قوانين التصديق عليها؛ فقوانين التصديق تأخذ حكم بقية القوانين من حيث ضرورة خضوعها للرقابة السابقة واللاحقة للمجلس الدستورى.

ومن المؤكد كذلك، أن تعرض المجلس لبحث دستورية قانون التصديق على المعاهدة يمكن أن يقوده إلى بحث دستورية المعاهدة ذاتها من الناحتين الموضوعية والإجرائية على نحو ما هو معمول به فى فرنسا وغيرها من الدول التى تأخذ بنظام الرقابة السابقة على دستورية قوانين التصديق على المعاهدات. وعن المدة التى ينبغى خلالها تدخل المجلس الدستورى لبحث مدى دستورية قوانين التصديق على المعاهدات، فهى ثلاثون يومًا من تاريخ إحالة قانون التصديق لرئيس الجمهورية بهدف إصداره، وذلك عملاً بأحكام المادة ١٢٦ من الدستور التى عالجت مسألة إصدار القوانين والتى تنص على أنه "يُصدر رئيس الجمهورية القانون فى أجل ثلاثين يومًا ابتداء من تاريخ تسليمه إياه.

غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها فى المادة ١٦٦ المجلس الدستورى بضرورة فحص مدى دستورية القانون قبل إصداره، يوقف هذا الأجل حتى يفصل المجلس الدستورى فى الموضوع وفق الشروط التى تحددها المادة ١٦٧".

هذا وقد حددت المادة ١٦٦ من دستور ١٩٨٩، السلطات المختصة بتحريك الرقابة السابقة أمام المجلس الدستورى، بالنسبة للمعاهدات الدولية وبقية القواعد الخاضعة لهذا النوع من الرقابة. وهذه السلطات هى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطنى الشعبى؛ ويكون تحرك هذه السلطات قبل إصدار القانون أو التصديق على المعاهدة.

واختصاص رئيس المجلس الشعبى الوطنى بتحريك الرقابة على دستورية المعاهدات لــه ما يبرره وتصدق عليه التبريرات والأسباب التى دعت دساتير

الدول التى أعطت، كما سبق ورأينا، هذا الاختصاص لرؤساء المجالس التشريعية[٣٤٢].

أما اختصاص رئيس الجمهورية فيجد تبريره فيما يضطلع به من اختصاصات وسلطات خصوصًا ما يتصل منها بالسياسة الخارجية، فطبقًا للمادة ٧٧ من الدستور "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التى تخولها إياه صراحة أحكام أخرى فى الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

١- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية.

٢- يتولى مسئولية الدفاع الوطنى.

٣- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.

....

٩- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.

كما تنص المادة ٩٧ من الدستور على أن "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ويتلقى رأى المجلس الدستورى فى الاتفاقيات المتعلقة بهما، ويعرضها فورًا على كل غرفة من البرلمان للموافقة عليها صراحة".

كما تنص المادة ١٣١ من الدستور على أن "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات التى تترتب عليها نفقات غير واردة فى ميزانية الدولة. بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

وطبقًا للمادة ١٥٧ من الدستور فإن المجلس الدستورى يبدى آراءه فى مشروعات القوانين والمعاهدات فى جلسة مغلقة، فى خلال عشرين يومًا من تاريخ تقديم الطلب إليه. أما عن القوة القانونية لآراء المجلس فى إطار الرقابة

---

[٣٤٢] يتكون البرلمان الجزائرى حاليًا من مجلسين هما المجلس الشعبى الوطنى (المجلس الأدنى) ومجلس الأمة (المجلس الأعلى).

السابقة، فقد قيل بأن هذه الآراء لا تتمتع بصفة الإلزام فى مواجهة السلطات العامة المعنية بالأمر [٣٤٣].

ومع ذلك، فالمادة ١٦٨ من الدستور تنص على أنه "إذا ارتأى المجلس الدستورى عدم دستورية معاهدة أو اتفاق، فلا يتم التصديق عليها".

وعلى ذلك يمكننا القول بأنه إذا أصدر المجلس الدستورى رأيًا يقضى بعدم دستورية المعاهدة أو الاتفاق، فإنه لا يمكن قبول التصديق عليها إلا بعد إصلاح عيب عدم الدستورية، ولا يكون ذلك من وجهة نظرنا إلا بإعادة التفاوض أو بتعديل الدستور ليتفق مع أحكام المعاهدة أو الاتفاق.

ويؤيد ذلك ما ذهب إليه أحد الفقهاء الجزائرية من أن نص المادة ١٦٨ سالفة الذكر من شأنه أن يجعل السلطات الجزائية المكلفة بعقد المعاهدات أكثر حرصًا فى مرحلة المفاوضات لتفادى حالات التعارض بين المعاهدة والدستور[٣٤٤]. وهذا يمثل فى الواقع أحد أهداف الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات.

<u>الفرع الثانى: الرقابة السابقة التى يمارسها المجلس الدستورى فى موريتانيا على دستورية المعاهدات منذ عام ١٩٩١.</u>

نالت موريتانيا استقلالها فى بداية عام ١٩٦١. وفى العشرين من مايو من نفس السنة صدر فيها دستور جديد تم بمقتضاه إنشاء ثلاث سلطات رئيسية هى رئيس الجمهورية الذى منحته النصوص اختصاصات تتسم بالسعة، والجمعية الوطنية (البرلمان)، ثم المحكمة العليا التى مارست اختصاصات هامة فى المجال الدستورى ومجال الرقابة على دستورية القوانين والمعاهدات الدولية حتى عام ١٩٩١[٣٤٥].

---

(٣٤٣) عمر بن دورو، الدراسة سالفة الذكر، ص ١٢٦١.

(٣٤٤) محمد كحوله ، الدراسة سالفة الذكر ، ص ٦٥١.

(٣٤٥) **D-G Lavroff et G. peiser, les constitutions africaines, collection du centre de recherche et de documentation sur les institutions et les législations africaines, paris pedone. 1961, tome I. PP. 176-177.**

وفى مجال الرقابة على دستورية القوانين، كانت المادة ٤١ من دستور ١٩٦١ تمنح المحكمة العليا اختصاصًا بمراقبة دستورية القوانين التى تم التصويت عليها ولم تصدر بعد، وذلك بناءً على طلب من رئيس الجمهورية. أما المادة ٤٥ من ذات الدستور فكانت تمنح المحكمة الاختصاص بمراجعة دستورية التعهدات الدولية Engagements internationaux التى لم تدخل بعد فى التطبيق، بمعنى أنها كانت رقابة وقائية سابقة[٣٤٦].

وفى شهر يوليو ١٩٩١، دخل دستور موريتانى جديد فى التطبيق بعد الموافقة عليه فى الاستفتاء الشعبى. وكان من آثار هذا الدستور إنشاء مجلسٍ للشيوخ إلى جانب الجمعية الوطنية، ومجلسٍ دستورى حل محل المحكمة العليا، وأسندت إليه مجموعة من المهام من بينها الرقابة السابقة على دستورية التشريعات بما فيها المعاهدات الدولية.

وفيما يلى سوف نعرض فى نقطتين متتاليتين لتشكيل واختصاصات المجلس الدستورى الموريتانى ثم للرقابة السابقة التى يمارسها على دستورية المعاهدات الدولية.

أولاً: تشكيل واختصاصات المجلس الدستورى الموريتانى.

خصص الدستور الموريتانى الباب السادس منه للحديث عن "المجلس الدستورى conseil constitutionnel"، وذلك فى المواد من ٨١ إلى ٨٨؛ فبين أسلوب تشكيله، والاختصاصات التى يمارسها بصورة عامة [٣٤٧]. ولم يبين الدستور الطبيعة القانونية لهذا المجلس، وإن كان من السهل التأكيد على طبيعته القضائية وذلك بالرجوع إلى المادة ٨٧ من الدستور التى تنص على أن "تتمتع قرارات المجلس الدستورى بقوة الشيء المقضى به ولا يمكن الطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن. وهى ملزمة للسلطات العامة وجميع السلطات الإدارية والقضائية". وأمام صراحة هذا النص ، قيل بأنه إرادة المشرع الدستورى قد ذهبت إلى إعطاء المجلس الدستورى أهم صفات المحاكم

---

(٣٤٦) **Ahmed Salem Ould Boubout, le développement de le justice constitutionnelle en Mauritanie A.I.J.C, 1993, PP. 31-55.**

(٣٤٧) أحمد سالم ولد بوبوت، الدراسة سالفة الذكر، ص ٣٢ وما بعدها.

الدستورية. كما أن المجلس ذاته قد فرق منذ السنوات الأولى لإنشائه، وفى العديد من أحكامه، بين اختصاصاته القضائية التى يمارسها كمحكمة دستورية واختصاصاته الأخرى التى يبدو من خلالها كهيئة استشارية (٣٤٨).

وطبقًا للمادة ٨١ من الدستور يتكون المجلس الدستورى الموريتانى، من ستة أعضاء يتم تعيينهم لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد؛ يعين رئيس الجمهورية ثلاثة من بينهم، ويُعين رئيس مجلس النواب عضوين، والعضو السادس يعينه رئيس مجلس الشيوخ، أما رئيس المجلس فيعينه رئيس الجمهورية من بين الأعضاء الثلاثة الذين يختص بتعيينهم. ولا يجوز أن ينتمى أعضاء المجلس الدستورى إلى الهيئة القيادية للأحزاب السياسية، كما أنهم يتمتعون بالحصانة البرلمانية. وتنص المادة ٨٢ من الدستور على أن "وظائف المجلس الدستورى متعارضة مع عضوية الحكومة أو البرلمان، ويحدد قانون نظام التعارضات الأخرى".

و"التعارض" الذى تقصده هذه المادة هو ما يعرف فى الصياغة القانونية للفقه المصرى بحالات عدم الجمع بين الوظيفة القضائية والوظائف الأخرى ذات الطبيعية السياسية التى من شأنها أن تؤثر على استقلالية القاضى. ويرى الفقه الموريتانى فى ذلك ضمانة من ضمانات استقلالية أعضاء المجلس الدستورى، إلى جانب تمتعهم بالحصانة البرلمانية وعدم إمكانية مد فترة عضويتهم لأكثر من تسع سنوات(٣٤٩).

وقد أكد على هذه الضمانات كذلك، القانون رقم ٩٢/٤٣ الصادر فى ٢٢ أغسطس ١٩٩٢ والمتعلق بالمجلس الدستورى. علاوة على أن ما ينطبق من ضمانات استقلال على أعضاء السلطة القضائية بصفة عامة، يسرى كذلك على أعضاء المجلس الدستورى؛ فالمادة ٨٩ من الدستور تنص على أن "السلطة

---

(٣٤٨) أحمد سالم ولد بوبوت، الدراسة اسالفة الذكر ، ص ٣٣.

(٣٤٩) أحمد سالم ولد بوبوت، الدراسة سالفة الذكر، ص ٣٤-٣٥.

القضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية" وتضيف المادة ٩٠ من الدستور أنه " لا يخضع القاضى إلا للقانون، وهو محمى فى إطار مهمته ضد كل أشكال الضغط التى تمس نزاهة حكمه".

أما اختصاصات المجلس الدستورى، فقد نظمها الدستور المورتانى فى أكثر من موضع منه، ويمارس المجلس مجموعة لا بأس منها من الاختصاصات؛ فهو أولاً -وكما سوف نرى- قاضى دستورية القوانين والمعاهدات الدولية. ثم أنه يختص، حسب نص المادة ٥٧ من الدستور، بضمان احترام قواعد توزيع الاختصاص بين المجال التشريعى للبرلمان والمجال اللائحى للحكومة، كما يختص بمراقبة صحة الانتخابات الرئاسية والتشريعية والاستفتاء العام. وإلى جانب هذه الاختصاصات، يختص المجلس بإبداء رأيه فى بعض المسائل، خصوصًا فيما يتعلق باستعمال رئيس الجمهورية لسلطاته الاستثنائية فى حالة الضرورة[٣٥٠].

ثانيًا: رقابة المجلس الدستورى السابقة على دستورية المعاهدات.

خصص دستور ١٩٩١ الفصل الخامس منه للحديث عن المعاهدات والاتفاقات الدولية. ويحتوى هذا الفصل على ثلاث مواد من(٧٨ إلى٨٠)، وهى تشبه إلى حد بعيد المواد ٤٤ و ٤٥ و ٤٦ من دستور ١٩٦١، كما أنها مستوحاة من نصوص المواد ٥٣ و ٥٤ و ٥٥ من الدستور الفرنسى الصادر فى عام ١٩٥٨ والمتعلقة ببيان القيمة القانونية للمعاهدات والرقابة على دستوريتها فى القانون الداخلى[٣٥١].

ونعرض فيما يلى لأنواع المعاهدات الخاضعة لرقابة المجلس الدستورى، ثم للسلطات المختصة بتحريك الرقابة وآثار الأحكام الصادرة بعدم الدستورية، وذلك فى نقطتين متتاليتين.

أ – القواعد الدولية الاتفاقية الخاضعة لرقابة المجلس الدستورى.

تنص المادة ٧٨ من الدستور الموريتانى على أن "معاهدات السلم والتحالف، ومعاهدات التجارة، والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم

---

[٣٥٠] أحمد سالم ولد بوبوت، الدراسة سالفة الذكر، ص ٣٥-٣٧.

[٣٥١] راجع ما سبق بهذا الخصوص فى القانون الفرنسى فى الباب الأول من هذا الكتاب.

الدولى، وتلك التى تلزم ميزانية الدولة، والمعاهدات الناسخة للأحكام ذات الطابع التشريعى، وتلك المتعلقة بحدود الدولة لا يمكن التصديق عليها إلا بموجب قانون.

ولا تصبح هذه المعاهدات نافذة إلا بعد التصديق أو الموافقة عليها ولا صحة للتنازل عن جزء من إقليم الدولة أو تبديله أو الإضافة إليه بدون رضى الشعب الذى يُدلى برأيه عن طريق الاستفتاء .... "

والملاحظ على هذه المادة أنها تقر الاستفتاء الشعبى كشرط لدخول بعض المعاهدات ذات الأهمية فى النفاذ، وهى تلك المتعلقة بالتنازل عن جزء من أراضى الدولة، أو استبداله أو الإضافة إليه، وهو ما لجأت إليه كذلك المادة ٥٣ من الدستور الفرنسى(٣٥٢). كما يلاحظ على المادة ٧٨ من الدستور الموريتانى أنها قد فرقت بين المعاهدات Traités الخاضعة للتصديق Ratification، والاتفاقات Accords التى لا تخضع للتصديق وإنما للإقرار approbation من جانب الحكومة وهو ما سمته المادة ٧٨ "الموافقة" . أى أن هذه المادة تفرق بين "تصديق" رئيس الجمهورية على المعاهدات "وموافقة" الحكومة على الاتفاقات، وتشترط لنفاذ هاتين الطائفتين من المعاهدات فى القانون الداخلى ضرورة صدور قانون ترخيص بالتصديق على المعاهدة أو بالموافقة على الاتفاق. مع ملاحظة -كما هو الحال فى القانون الفرنسى- أن التصديق شرط لازم لدخول المعاهدة فى النفاذ على المستويين الدولى والداخلى، أما الإقرار فهو شرط لدخول الاتفاق فى التطبيق فى القانون الداخلى فقط، لأن المختص بعقد الاتفاق فى الحكومة وقد يدخل فى التطبيق على المستوى الدولى منذ التوقيع عليه، بما يعنى أن الحصول على ترخيص البرلمان بالموافقة عليه قد يأتى فى تاريخ لاحق على تمام عقده.

والتفرقة بين المعاهدات والاتفاقات واضحة تمامًا فى نص المادة ٨٠ من الدستور الموريتانى التى تنص على أن "للمعاهدات والاتفاقات المصدقة أو الموافقة عليها سلطة أعلى من سلطة القوانين العادية، وذلك فور نشرها شريطة

---

(٣٥٢) **راجع ما سبق بشأن المادة ٥٣ من الدستور الفرنسى فى الباب الأول من هذا الكتاب.**

أن يطبق الطرف الثانى المعاهدة أو الاتفاقية". وهذه المادة مطابقة تمامًا للمادة ٥٥ من الدستور الفرنسى(٣٥٣). والمعاهدات إلى جانب الاتفاقات، تدخل فى إطار ما أطلقت عليه المادة ٧٩ من الدستور "الالتزام الدولى" Engagement international الخاضع لرقابة المجلس الدستورى السابقة. وتعبير "الالتزام الدولى" هو نفس التعبير الذى استخدمته المادة ٥٤ من الدستورى الفرنسى(٣٥٤) التى تعد المصدر الأساسى للمادة ٧٩ من الدستور الموريتانى.

واستخدام تعبير "الالتزام الدولى" للإشارة إلى القواعد الاتفاقية الخاضعة لرقابة المجلس الدستورى الموريتانى، يعنى أن إرادة المشرع الدستورى الموريتانى قد ذهبت إلى توسيع قاعدة الالتزامات الاتفاقية الخاضعة لرقابة المجلس الدستورى، على نحو ما هو معمول به فى فرنسا. وعلى ذلك، تخضع لرقابة المجلس ، ليس فقط المعاهدات Traités والاتفاقات Accords التى تكلمت عنها المادة ٧٨ من الدستور، ولكن أيضًا كل التزام اتفاقى دولى أيًا كانت صورته، يمكن أن يأخذ حكم المعاهدة أو الاتفاق، أو قرار لإحدى المنظمات الدولية ويكون منصبًا على مسألة من المسائل التى تدخل فى الاختصاصات المحجوزة للبرلمان، حيث إن نصوص الفصل الخامس من الدستور الموريتانى تربط بين تدخل البرلمان وتدخل المجلس الدستورى فى مجال الرقابة على دستورية المعاهدات، تمامًا كما فعلت نصوص الدستور الفرنسى.

ب – السلطات المختصة بتحريك الرقابة وآثار الأحكام الصادرة بعدم دستورية المعاهدات.

لا يتحرك المجلس الدستورى الموريتانى من تلقاء نفسه لمراقبة دستورية المعاهدات، ولكن بناء على طلب تتقدم به واحدة أو أكثر من السلطات صاحبة الحق فى ذلك. وما تم ذلك، وتمكن المجلس من البدء فى فحص مدى دستورية المعاهدة أو الاتفاق، فإنه ينتهى إما إلى تطابقها مع الدستور، وإما إلى

---

(٣٥٣) راجع ما سبق بشأن المادة ٥٥ من الدستور الفرنسى المتعلقة بالقيمة القانونية للمعاهدات فى القانون الداخلى الفرنسى، وذلك فى الباب الأول من هذا الكتاب.

(٣٥٤) راجع ما سبق بشأن القواعد الاتفاقية الخاضعة لرقابة المجلس الدستورى الفرنسى وذلك فى الباب الأول من هذا الكتاب.

مخالفتها لــــه أو تعارضها معه. وفى حالة التوافق أو عدم التعارض بين الدستور والمعاهدة أو الاتفاق، يمكن من حيث المبدأ إتمام التصديق على المعاهدة أو إقرار الاتفاق. أما فى حالة التعارض أو عدم التوافق، فإن شيئًا من ذلك لا يمكن أن يتم إلا بعد تعديل الدستور وذلك عملاً بالمادة ٧٩ من الدستور التى تنص على أنه "إذا ما أعلن المجلس الدستورى، بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس الشيوخ، أو ثلث النواب أو الشيوخ، أن التزاما دوليًا يتضمن بندًا مخالفًا للدستور، توقف الترخيص فى تصديق هذا البند أو الموافقة عليه ما لم تقع مراجعة الدستور".

وجدير بالذكر أن المعاهدات يمكن كذلك أن تخضع للرقابة غير المباشرة وذلك عن طريق إخضاع قوانين التصديق عليها لرقابة المجلس الدستورى، وذلك قياسًا لقوانين التصديق على القوانين العادية التى تخضع لرقابة المجلس السابقة عملاً بالدستور وقانون المجلس الدستورى. ولكن لا حاجة للسلطات المختصة بتحريك الرقابة إلى اللجوء إلى الأسلوب غير المباشر طالما يمكنهم الاعتراض على دستورية المعاهدات مباشرة.

ونعرض فيما يلى للسلطات المختصة بتحريك الرقابة أمام المجلس الدستورى على دستورية المعاهدات الدولية، ثم لآثار الأحكام الصادرة بعدم دستورية المعاهدات.

١- السلطات المختصة بتحريك الرقابة.

لم يسلك الدستور الموريتانى منهجًا معتدلاً فيما يتعلق بتحديد السلطات المختصة بتحريك الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات الدولية، لأنه لم ينص على توزيع حق تحريك هذه الرقابة على السلطات العامة فى الدولة بنسب شبه متساوية. ومع ذلك يمكن القول بأن المشرع الدستورى فى موريتانيا، كان أسرع من المشرع الدستورى الفرنسى فى تفادى الانتقادات التى وجُهت للمادة ٥٤ من الدستور الفرنسى (المقابلة للمادة ٧٩ من الدستور الموريتانى)، لعدم منحها لأعضاء البرلمان الحق فى إثارة مسألة دستورية المعاهدات؛ ففى حين، ان المشرع الدستورى الفرنسى انتظر من عام ١٩٥٨ وحتى عام ١٩٩٢، كما رأينا، لتعديل الدستور من أجل تمكين أعضاء البرلمان

من تحريك الرقابة على دستورية المعاهدات ذاتها[٣٥٥]، نجد أن الدستور الموريتانى قد اعترف بهذا الحق لأعضاء البرلمان منذ الصياغة الأولى للدستور الحالى فى عام ١٩٩١.

وعلى نحو ما فعل الدستور الفرنسى، فقد منح الدستور الموريتانى الحق فى تحريك الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية لرئيسى مجلسى البرلمان، ولرئيس الجمهورية، ولثلث أعضاء البرلمان عملاً بالمادة ٧٩ سالفة الذكر من الدستور، ولكنه حرم الوزير الأول من هذا الحق.

والبرلمان الموريتانى يتكون منذ عام ١٩٩١ من مجلسين هما مجلس النواب المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر ومدة ولايته ٥ سنوات، ومجلس الشيوخ المنتخب عن طريق الاقتراع العام غير المباشر، ومدة ولايته ست سنوات ويتم تجديده بنسبة الثلث كل ثلاث سنوات. ويتمتع المجلسان بسلطات شبه متساوية فى المجالين التشريعى والرقابى[٣٥٦]. ومما يُذكر أن الدساتير الموريتانية السابقة على سنة ١٩٩١ كانت تأخذ بنظام المجلس الواحد[٣٥٧].

ويختص كذلك بتحريك الرقابة على دستورية المعاهدات ثلث النواب أو الشيوخ، الذين يبلغ عددهم ٩٧ نائبًا فى كل مجلس.

وإذا كان إعطاء الحق فى تحريك الرقابة إلى رئيسى مجلسى البرلمان يرجع إلى كونهما المسئولين عن ضبط إيقاع العمل التشريعى والرقابى، فإنه يُفهم منه كذلك أنه فى بلد مثل موريتانيا، يمثل أحد عوامل تقوية مركز رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية خصوصًا فى مجال السياسة الخارجية؛ فرئيسا مجلسى البرلمان فى موريتانيا لن يخرجا عن إطار الحزب الحاكم، وهما ينتميان حتمًا للتيار السياسى الذى ينتمى إليه رئيس الدولة،

---

(٣٥٥) راجع ما سبق بخصوص السلطات المختصة بتحريك الرقابة على دستورية المعاهدات فى القانون الفرنسى.

(٣٥٦) راجع البابين الثالث والرابع من الدستور الموريتانى، المواد من ٤٥ إلى ٧٧.
وراجع كذلك التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٦، ص ٢٣٧ وما بعدها.

(٣٥٧) **D.C. LAVROFF et G.PEIESER, op-cit. PP. 176-177.**

وبالتالى، يكفى إعطاؤهما هذا الحق، مع ضمان عدم استخدامه لإقامة الدليل على سلامة السياسة الخارجية لرئيس الجمهورية.

أما إعطاء الحق فى تحريك الرقابة لثلث النواب أو الشيوخ، فيهدف، من حيث المبدأ، إلى تمكين أحزاب المعارضة من مراقبة السياسة الخارجية للأغلبية الحاكمة، ولكن هيهات أن يتم ذلك فى ظل الظروف السياسية التى يعيشها بلد مثل موريتانيا؛ ففى الانتخابات التشريعية التى نظمت فى أكتوبر ١٩٩٦ مثلاً، فاز الحزب الجمهورى الديمقراطى الحاكم بسبعين مقعدًا من أصل ٧٩ هو عدد المقاعد فى مجلس النواب، أما باقى الأحزاب الخمسة عشر المعارضة فلم تفز إلا بتسع مقاعد[٣٥٨].

وإذ كان الدستور الموريتانى قد اقتفى أثر الدستور الفرنسى فيما يتعلق بالإجراءات اللازمة لإدخال المعاهدات الدولية فى القانون الداخلى ورقابة الدستورية المقررة عليها، إلا أنه قد شذ عنه فيما يتعلق بحرمان الوزير الأول من الحق فى تحريك هذه الرقابة، وقصر هذا الحق -فى داخل السلطة التنفيذية- على رئيس الجمهورية. ويعود ذلك إلى صعوبة تحديد الحكومة كهيئة مستقلة ومنفصلة عن رئيس الجمهورية فى موريتانيا، ويمكن أن يكون لها وجهة نظر مستقلة فى المسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية.

فموضوع السياسة الخارجية يُعد مجالاً محجوزًا لرئيس الجمهورية، فهو على حسب المادة ٣٠ من الدستور، "يحدد السياسة الخارجية للأمة وسياستها الدفاعية والأمنية، ويسهر على تطبيقها". كما أنه "يعتمد السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الدول الأجنبية، ويُعتمد لديه السفراء والمبعوثين فوق العادة" (مادة ٣٥ من الدستور). كما يبرم المعاهدات ويصادق عليها، وفقًا للمادة ٣٥ من الدستور. هذا علاوة على ما لرئيس الجمهورية من اختصاصات تتسم بالسعة الشديدة فى المجال الداخلى[٣٥٩].

---

(٣٥٨) راجع التقرير الاستراتيجى العربى، ١٩٩٦، ص ٢٤٩.

(٣٥٩) يمكن عن طريق الإطلاع على الدستور الموريتانى، خصوصًا الباب الثانى منه والمخصص للسلطة التنفيذية، استنتاج مدى سعة هذه الاختصاصات.

٢- آثار الأحكام الصادرة بعدم دستورية المعاهدات.

إذا ما تحركت الرقابة أمام المجلس الدستورى، فإنه يبسط يديه على المعاهدة محاولاً بحث مدى دستوريتها، وينبغى عليه، أن يُصدر حكمه فى شأن المعاهدات خلال اثنى عشر يومًا من تاريخ تقديم الطلب إليه، وهى فترة قصيرة نظرًا لخطورة المسألة المعروضة على المجلس وتعدد الاختصاصات التى يمارسها، ولذلك فهى محل نقد من جانب الفقه فى موريتانيا[٣٦٠].

وما يصدر عن المجلس بشأن المعاهدات والقواعد القانونية الأخرى الخاضعة لرقابة الدستورية، هى أحكامٌ قضائية بالمعنى الكامل للكلمة، وذلك عملاً بالمادة ٨٧ من الدستور التى تنص على أن " لا يصدر أو ينفذ حكم أقر المجلس الدستورى عدم دستوريته."

وتتمتع قرارات المجلس الدستورى بقوة الشىء المقضى به، فلا يُقبل أى طعن فى قرارات المجلس، وهى ملزمة للسلطات العامة وجميع السلطات الإدارية والقضائية[٣٦١].

وكنا قد أشرنا إلى المادة ٧٩ من الدستور الموريتانى التى تقضى بأنه "إذا أعلن المجلس الدستورى أن التزاما دوليًا يتضمن بندًا مخالفًا للدستور، توقف التصديق على هذا البند أو الموافقة عليه ما لم تقع مراجعة الدستور". والقراءة النظرية لهذا النص توحى بأن المشرع الدستورى قد اتجه إلى إعمال أثر الحكم بعدم الدستورية فقط فى حق البند المحكوم بعدم دستوريته بحيث يمكن أن يفهم من ذلك إمكانية دخول بقية بنود المعاهدة فى التطبيق مع استحالة تنفيذ البند المحكوم بعدم دستوريته، وذلك على عكس ما صرحت به المادة ٥٤ من الدستور الفرنسى من أن الحكم بعدم دستورية بند واحد فى المعاهدة من شأنه أن يؤدى إلى استحالة دخول مُجمل المعاهدة فى التطبيق. وكنا قد ناقشنا هذه المسألة عند الحديث عن آثار الحكم بعدم الدستورية الصادر عن المجلس

---

(٣٦٠) أحمد سالم ولد بوبوت، الدراسة سالفة الذكر، ص ٣٨-٣٩.

(٣٦١) راجع فى ذلك : أحمد سالم ولد بوبوت، الدراسة سالفة الذكر، ص ٤١-٤٢.

الدستورى الفرنسى، وانتهينا إلى أنه قد يستحيل عمليًا الفصل بين البنود الدستورية والبنود غير الدستورية فى المعاهدة، وما توصلنا إليه فى هذا الشأن يمكن قبوله أيضًا بالنسبة لموريتانيا[٣٦٢].

وعلى أية حال، فإن الحكم الذى يصدره المجلس الدستوري الموريتانى بعدم الدستورية يعنى استحالة التصديق على المعاهدة أو الموافقة على الاتفاق، إلا بعد تدخل السلطات المعنية لإزالة عدم الدستورية. واستحالة عدم التصديق أو الموافقة تأتى من استحالة إصدار قانون التصديق على المعاهدة أو إقرار الاتفاق بواسطة رئيس الجمهورية؛ فعدم دستورية المعاهدة تستتبع حتمًا عدم دستورية قانون التصديق عليها، كما سبق ورأينا عند دراستنا للحلول المعمول بها فى فرنسا[٣٦٣]، والقابلة للتطبيق كذلك فى موريتانيا.

وطبقاً للمادتين ٣٢ و ٧٠ من الدستور الموريتانى، يختص رئيس الجمهورية بإصدار القوانين فى خلال ثمانية أيام على الأقل وثلاثين يومًا على الأكثر من يوم إحالتها إليه من طرف البرلمان. وكما أوضحت الفقرة الأخيرة من المادة ٨٦ من الدستور، فإن تحويل النزاع فى دستورية القوانين للمجلس الدستورى يؤدى إلى تعليق مدة الإصدار. وما يسرى على القوانين العادية فى هذا المقام يسرى كذلك على قوانين التصديق على المعاهدات.

وإزالة عدم الدستورية يمكن أن تتم فى المقام الأول عن طريق تعديل الدستور لكى يتماشى مع المعاهدة على حسب نص المادة ٧٩ سالفة الذكر من دستور ١٩٩١. ولكن يمكن كذلك تصور إزالة عدم الدستورية بإعادة التفاوض مع الطرف أو الأطراف الأخرى فى المعاهدة أو الاتفاق للوصول إلى مشروع جديد للمعاهدة أو الاتفاق يكون أكثر تطابقًا مع الدستور، إذا كانت السلطات الموريتانية لا تبغى تعديل الدستور. وهذا الحل متصور حدوثه فى كافة النظم القانونية التى تعرضنا لها بالدراسة، رغم أن النصوص لا تقره صراحة فى معظم هذه النظم القانونية.

---

(٣٦٢) راجع ما سبق بشأن آثار الحكم الصادر عن المجلس الدستورى الفرنسى بعدم دستورية حكم معين فى التزام دولى خاضع لرقابته.

(٣٦٣) راجع ما سبق بشأن آثار الحكم الصادر بعدم دستورية قانون التصديق على المعاهدة فى إطار الرقابة المباشرة على دستورية المعاهدات فى فرنسا وذلك فى الباب الأول من هذا الكتاب.

قائمة بأهم المراجع

أولاً المراجع العربية

أ- المراجع العامة والمتخصصة:

- د. أحمد كمال أبو المجد: الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٠.
- د. حامد سلطان: القانون الدولى العام وقت السلم، القاهرة ١٩٦٩.
- د. صلاح الدين فوزى: المجلس الدستورى الفرنسى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- فؤاد كمال: الأوضاع البرلمانية، مكتبة دار الكتب المصرية القاهرة، ١٩٢٧.
- د. محمد حافظ غانم: مبادئ القانون الدولى، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٧.

مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، التقرير الاستراتيجى العربى، لعام ١٩٩٦.

ب- رسائل الدكتوراه:

- د. محمد السعيد الدقاق: النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية ١٩٧٦.

ج- دراسات ومقالات وتعليقات:

- د. رفاعة بن عاشور: الرقابة على دستورية القوانين فى تونس وتطورها فى نهاية ١٩٨٧، المجلة التونسية للقانون، ١٩٨٨ ص ١٩٩ وما بعدها.
- د. سليمان الطماوى: الأساليب المختلفة فى الرقابة على دستورية القوانين، مجلة العلوم الإدارية، السنة ٣٢، العدد الثانى، ديسمبر ١٩٩٠، ص ٧ وما بعدها.
- الأستاذ طاهر شاش: التصديق على المعاهدات: الاتجاهات الحديثة وما جرى عليه العمل فى مصر، المجلة المصرية للقانون الدولى، ١٩٦٢، ص١ وما بعدها.
- د. محمد إبراهيمي: الرقابة التى يمارسها المجلس الوطنى الشعبى، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد٢١، رقم٢، يونيو ١٩٨٤، ص٤٠٣ ومابعدها.
- د. محمد كحولة: الرقابة على دستورية القوانين فى إطار عمل المجلس الدستوري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ١٩٩٠، ص٦٦٦ وما بعدها.

ثانياً المراجع الأجنبية.

أ- المراجع العامة والمتخصصة:

- ABRAHAM (R), Droit, international, droit communautaire et droit interne, paris, Hachette 1989.
- AVRIL (P) et GIQUEL (J), Droit parlementaire, Paris, Montchrestien, 1988.
- BON (P), Moderne (F) et RODRIGUEZ (Y), la justice constitutionnelle en Espagne, Paris, Economica P.U.A.M, 1984.
- BOUDAN (H), L'Historie des pays de l'Est dés l'origine à nos Jours, Paris, 1990.
- BURDEAU (G) traité de science politique, tome IV Paris, Montchrestien, 1970.
- BON (P), le justice constitutionnelle au Portugal, Paris, Economica, 1989.
- CHENOT (B), le domaine de la loi et du Règlement, P.U.A, - Marsaille, 1978.
- CONAC (G), l'article 5, in la constitution de la République française", paris economica, 1987, pp. 229, et ss.
- DRAGO (G), l'exécution des décisions du conseil constitutionnel, Paris, Economica, 1989,
- DELPERE (F), VERDUSSEN (M) et BIVER (K), Recueil des constitutions européennes, Bruxelles. 1994.
- EISENMANN (Ch.) la justice constitutionnelle et la cour constitutionnelle, Paris, Sirey, 1988, Red. Paris, economica 1986.
- GAIA (P), le conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne, paris, economica, 1991.
- JEANNEAU (B), Droit constitutionnel et institutions politique, paris, Dalloz, 1988.

- KELSEN (H). La théorie pure de droit, traduction de Charles EISENMANN, paris, Dalloz, 1962,
- LUCHAIRE, (F), le conseil constitutionnel, paris, economica, 1980.
- LAFERRIRE (J), manuel du droit constitutionnel, paris, 1949.
- LAMBA (H), Droit public et administratif de l'Egypte, impremrie nationale, le Caire, 1909.
- LAVAOFF (G-D) et PEISER (G), les constitutions africaines, collection du centre des recherches et de documentation sur les institutions et les législations africaines, tome I, Paris, Pedone, 1961,
- MICHOU (L), les traites internationaux devant les chambres, pairs, 1901.
- MIRANDA (J), manuel de direito constituticional, 3ème ed. Lisbone, 1991.
- MIRANDA (J), Diret internaçional publica, lisbone, 1991.
- QUSANI-SHAHDI (H), la pratique Marocaine du droit des traités, Paris, L.G.D.J. 1982.
- PELLET (A), Daillier (P) et Dinah (N-Q), Droit international public. Paris L.G.D.J, 1987.
- POULAIN (B), la pratique française de la Justice constitutionnelle, Paris, economica, 1992.
- RIVERO (J), libertés publiques, Paris, P.U.F, 1981.
- RIVERO (J). le conseil constitutionnel et les libertés, Paris, 1984
- ROUSSEAU, (CH), Droit international Public, tome I, Pairs, Montchrestien 1970.
- ROUSSEAU (D), Droit du contentieux constitutionnel, Paris, Montchrestien, 1992.
- SAIDJ (L) le parlement et les traites, Paris L.G.D.J, 1979.
- PACTET (P), Institutions Politiques et droit constitutionnel, paris, Masson, 1989.

- PHILIP (L), le contentieux des élections des Assemblées politiques françaises : de la versification par les chambres au contrôle Juridictionnel, Paris L.G.D.J. 1961.
- WALINE, (M), préface aux grandes décisions du conseil constitutionnel, paris, siery. 1986.
- ZARB (A), les institutions spécialisées du système des Nations-Unies et leurs membres, Paris, Pedone, 1980.

ب- رسائل الدكتوراه

- DUTIL (A), le contrôle du Juge sur l'insertion des traités et accords internationaux en droit interne, thèse, Montpellier I, 1982.
- JEANNEAU (B), les principes généraux du droit dans le Jurisprudence administrative, thèse, Paris, 1956.
- LAMOUREU (F) l'application du droit international conventionnel par les tribunaux français, thèse, paris II, 1976.
- MASSIAS (J-P), socialisme et contrôle de constitutionnalité: Exemple des Etats de l'Est, thèse, université de Lille III, 1991.
- MILACIC (S), la démocratie constitutionnelle de l'Est: Essai sur la transition démocratique, Université de Bordeaux 1, 1991.
- NADAR (M), le referendum en droit français et égyptien, thèse, université de Dijon, 1989.
- SHOUKRI (N), la constitution égyptienne et le contrôle de la constitutionnalité des lois, thèse, paris, 1929.

ج – دراسات ومقالات وتعليقات :

- ALBERTI (E), Bon (P) et Moderne (F). Chronique, espange. A.I.J.C 1993, PP 419 et ss.

- ASHOWETH (A), le contrôle de la constitutionnalité des lois par le sénat de la seconde Empire, R.D.P, 1994, PP. 45 et ss.
- AURILLAC (M), Naissance de la cour suprême du Sénégal, in "les cours suprêmes en Afrique" tome I. Paris, Economica, 1988, PP. 73 et ss.
- BARILLO (R), DUPUIS (G) et GUIDON (S-M), l'article 21 in "la constitution de la République française", Paris, economica, 1987, PP. 589 et ss.
- BENACHOUR (R), le conseil constitutionnel algérien, A.I.J.C, 1989. tome I, P.639 et ss.
- BENACHOUR (R) et LACHAL (A), Maghreb: le contrôle de la constitutionnalité des lois (état de question), A.I.J.C, 1991. PP. 637 et ss.
- BENDOUROU (O), le conseil constitutionnel algérien, R.D.P, 1991, PP. 1617 et ss.
- BERAMDANE (A), Considérations sur le conseil constitutionnel Marocain, A.I.J.C, 1996, PP. 71 et ss.
- BERLIA (G), le Juge et la politique étrangère, Mélanges WALINE, paris, L.G.D.J., 1975 tome I, PP.139 et ss.
- BLUMANN (CL), l'article 54 de la constitution et le contrôle de la constitutionnalité des traités en France R.G.D.I.P, 1987 PP. 454 et ss.
- BLUMANN (CH.) la révision de l'article 54 de la constitution: Nouvelle avancée de la juridicité, nouvel échec de l'instrumentalisme Juridique, R.D.P, 1994, PP. 199 et ss.
- BON (P) Rapport Espagnol à la table ronde consacrée aux "Juges constitutionnels, A.I.J.C, 1988, PP 117 et ss.
- BOUDANT (J), le président du conseil constitutionnel, R.D.P, 1987, PP. 589 et ss.

- BRETON (J-M) et WOLO (M), l'organisation et le régime du contrôle de constitutionnalité en République de Congo, in "les cours suprêmes en Afrique, tome II, paris, economica, 1989, PP. 75.
- BURDEAU, (Genvieve), les accords conclus entre autorités administratives et orgainsimes publics, mélanges Reutre, pp. 103 et ss.
- CAMARA (O), la cour suprême au Sénégal, in « les cours suprêmes en Afrique » Tome I, Pairs, Economica, 1988, PP. 307 et ss.
- CARADOSO DA COSTA (S-M), la hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux au Portugal, A.I.J.C, 1990. PP179 et ss.
- CARREAU (D), Droit communautaire et droits nationaux: concurrence ou primauté, R.T.D.E, 1978, PP. 381 et ss.
- CHATELAIN, (j), l'article 16. in "la constitution de la République française, paris, Economica, 1987, PP. 541 et ss.
- CHAYET (CL.), les accords en forme simplifiée, A.F.D.I, 1957, PP. 1 et ss.
- CONAC (G), l'article 11, in "la constitution de la République française". Paris, Economica, 1987, PP. 409 et ss.
- DE CORAIL (Jean-louis) le rôle des chambres en matière de politique étrangère, R.D.P. 1965, PP. 77 et ss.
- COSTE – FLORET (P). Débats et avis du comité consultatif constitutionnel. Documentation Française, 1960. p. 57 et ss.
- DARMON (M), Juridictions constitutionnelles et droit communautaire, R.T.D,E, 1970, PP. 415 et ss.
- DE AL MEIDA (L-N) le tribunal constitutionnel portugais, A.I.J.C, 1987, P. et ss.

- DEBENE, (M), le conseil constitutionnel et les principes particulièrement nécessaire à notre temps. A.J.D.A, 1978, PP 531 et ss.
- DEHAUSSY (J) les traités, jursclasseur international. Fascicule 12. A
- DEHAUSSY (J), les conditions d'application des normes internationales sur le for interne français, J.D.I, 1960, PP. 702 et ss.
- DHOMMEAUX (J), la conclusion des engagements internationaux en droit français A.F.D.I, 1975, pp.815 et ss.
- DIAGNE (M), la mutation de la Justice constitutionnelle en Afrique: L'example du conseil constitutionnel sénégalais, A.I.J.C, 1996. PP.117 et ss.
- OLLOC-DINAH (N), la constitution de 1958 et le droit international, R.D.P. 1959 PP 515 et ss.
- MANIN (PH), L'article 52. in "la constitution de la République française", paris, Economica, 1987, PP. 997 et ss.
- FAVOREU (L), le conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics, R.D.P, 1967, PP. 115 et ss.
- FAVOREU. (L) le conseil constitutionnel et le droit international., A.F.D.I, 1977, pp. 95 et ss.
- FAVOREU (L), la décision de constitutionnalité R.I.D.C. 1986, PP. 116 et ss.
- GAXIE (D), l'article 89, in "la Constitution de la République française, Paris, Economica, 1987, PP. 1325 et ss.
- GOUAUD (C), la cour constitutionnelle de la République d'Hongrie, R.D.P. 1993 PP. 1243 et ss.
- GOUNELLE (M), la cour suprême dans le système politique sénégalais in "les cours suprêmes en Afrique", tome II, Paris, economica, 1989. PP 142 et ss.
- JUILLIARD (P), l'arrangement de l'article 61 de la constitution, R.D.P., 1974. PP 177 et ss.

- KELSEN (H) La garantie juridictionnel le de la constitution, traduction de Charles Eisenmann, R.D.P 1982. PP. 187 et ss.
- LATORRE-SEGURA (A) et DIEZ-PICAZO, le tribunal constitutionnel espagnol, A.I.J.C 1987, PP.85 et ss.
- LIME (B), le régime constitutionnel romain, R.D.P. 1994, PP. 353 et ss.
- LESAGE (M), les procédures de conclusion des accords internationaux de la France sous la 5ème République. A.F.D.I, 1962, PP. 873 et ss.
- LEMIRE (P), la jurisprudence du conseil constitutionnel et les principes généraux du droit, mélanges charlier, 1981, PP 65. et ss.
- LUCHAIRE (F), modèle americian et modèle européen de justice constitutionnel. A.I.J.C, 1988, PP. 51 et ss.
- LUCHAIRE (F) L'exception d'inconstitutionnalité est-il indesponsable en France?, A.I.J.C, 1992 PP. 11 et ss.
- LUCHAIRE (F), l'article 54. in « la constitution de la République Française », paris, Economica 1987, PP1059 et ss.
- LUCHAIRE (F), l'article 41, in "la constitution de la République française, paris economica, 1987, PP. 835 et ss.
- LUCHAIRE (F), l'article 61, in "la constitution de la République Française", paris, economica, 1987, PP.1111 et ss.
- LUCHAIRE (F), l'article 34, in "la constitution de la République Française", paris, economica, 1987, PP.749 et ss.
- LUCHAIRE (F), le contrôle de la constitutionnalité des engagements internationaux et ses conséquences relatives à la communauté européenne, R.T.D.E. 1979, PP. 323 et ss.

- MANGIN (G), les articles 64, 65, in "la constitution de la République Française", paris, economica, 1987, PP.1131 et ss.
- MANIN (ph), l'article 14, in "la constitution de la République Française", paris, economica, 1987, PP.527 et ss.
- MIRANDA (J), chronique, Portugal, A.I.J.C, 1988, PP 523 et ss.
- MARANDA (J), DE AL MEIDA (L.N) RIBERO MENDES (S), Révision de la constitution et justice constitutionnelle au protugal, A.I.J.C, 1994, PP. 171 et ss.
- MODERNE (F), la déclaration de conformité sous réserve dans la jurisprudence du conseil constitutionnel français, Congrès de l'Association des constitutionnalistes, Paris, 14 mars 1987.
- NICOLETOBOULIS (G-P), le fond monétaire international et le droit international économique, colloque de Nice de la S.F.D.I, Paris Pedone 1986.
- OULD BOUBOUTE (A-S), le développement de la justice constitutionnelle en Mauritanie, A.I.J.C, 1993, PP 31 et ss.
- OUSANI-SHAHDI, (H), l'article 31 de la constitution et le droit des traités, Revue Marocaine du droit, No I, PP. 87 et ss.
- PAOLI (L), les articles 90,91 et 92 in "la constitution de la République Française" paris, Economica, 1987, PP. 1359 et ss.
- PELLET (A), L'article 53, in "la constitution de la République française" paris, economica 1987, PP. 1025 et ss.
- PHILIP (L), L'élargissement de la saisine du conseil constitutionnel, A.J.D.A, 1975, pp. 15 et ss.
- PHILIP (L) les attributions et la rôle du conseil constitutionnel en matière d'élections et de referendum. R.D.P. 1962, PP. 48 et ss.

- PERUSS (L), Droit international et droit interné dans la constitution française de 1946 revue d'Histoire Politique et constitutionnel. 1951, pp. 199 et ss.
- PINTO (R), le contrôle de la constitutionnalité des lois, Revue d'Etudes Juridiques et politiques, 1989, No. 23. pp. 3 et ss.
- POULAIN (B) Remarques sur le modèle français du contrôle de constitutionnalité des lois, Revue pouvoirs, No3, 1994, pp. 126 et ss.
- RIDEAU (J), constitution et droit international dans les Etats membres des communautés européennes, R.F.D.C, No.3 1990, PP. 425 et ss.
- RIVERO (J), les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République: une nouvelle catégorie constitutionnelle, D. 1972, Chro. PP. 265 et ss.
- ROBIO LIORENTE (F). Révision de la constitution et justice constitutionnelle: Espagne, A.I.J.C, 1994. pp 75 et ss.
- RODRIGUEZ-PINRO (M), LEGUINA VILLA (J), la hiérarchie des normes constitutionnelles et sa fonction dans la protection des droits fondamentaux En Espagne A.I.J.C, 1990, PP.99 et ss.
- ROSENNBERG (D), les anciens presidents de la République, membres du conseil constitutionnel, R.D.P. 1985, PP. 1263 et ss.
- ROUSSEAU, (CH) la constitution de 1958 et les traités, mélanges BASDEVANT, Paris, Pedone, 1960, PP 463 et ss.
- RUZIE (D), l'autonomie financière des communautés européennes. J.C.P, 1970, I, PP.260 et ss.
- SIRAT, (ch), la loi organique dans la constitution de 1958, R.D.P. 1960, PP. 155 et ss.
- SOBRINO-HEREDIA (J-M), Réception et rang légal en droit espagnol des normes conventionnelles internationales, R.F.D. A, 1990, PP.965 et ss.

- SYLLA (S) et DIOP (s), les compétences de la cour suprême au Sénégal in «les cours suprêmes en Afrique» tome I. Paris Economica, 1988, PP 313 et ss.
- TRICOT (B), l'article 9, in "la constitution de la République Française", Paris, Economica 1987, PP.387 et ss.
- TROTABAS (L), L'attribution des compétences à caractère international dans la constitution du 4 octobre 1958, mélanges BASSDEVANT, Paris, pedone, 1960, PP. 489 et ss.
- VASILESCU (F-B) Chronique: Romanie, A.I.J.C, 1995, PP. 983 et ss.
- VERDIER (M-F), la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 nécessaire à la ratification du traité de Mastritch et l'extension des pouvoirs des Assemblées Parlementaires françaises R.D.P. 1994, pp. 1137 et ss.
- VEDEL (G), BADINTER (R) et GENEVOIS (B) Rapport français à la VII^eme^ conférence des cours constitutionnelles européennes, R.F.D.A, 1987, PP.848 et ss.
- VIER (C-L) le contrôle du conseil constitutionnel sur les règlements des Assemblées, R.D.P, 1972, PP. 165 et ss.
- VON BRUNNECH (A) le contrôle de constitutionnalité et le législateur dans les démocraties occidentales. A.I.J.C, 1988, pp. 17 et ss.

المحتويات

الموضـــــــوع **رقم الصفحة**